



RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2010

- JUILLET 2015-



DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE

SUR LA GESTION 2010

LA COUR DES COMPTES DE LA COUR SUPREME,

- Vu la Constitution ;
 - Vu la Loi Organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances ;
 - Vu la Loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant ;
 - Vu l'Ordonnance n°2009-014 du 31 décembre 2009 portant Loi de Finances pour 2010 et les textes subséquents ;
 - Vu l'Ordonnance n°2010-006 du 06 septembre 2010 portant Loi de Finances Rectificative pour 2010 et les textes subséquents ;
 - Vu le Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005, portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
 - Vu le Projet de Loi de Règlement pour 2010 ;
 - Vu les états et les divers documents annexés audit Projet de Loi de Règlement ;
 - Vu le Compte Général de l'Administration des Finances pour 2010 ;
 - Vu le rapport sur le Projet de Loi de Règlement pour 2010 de la Cour des Comptes ;
 - Vu les conclusions n° 11/2015-ADM du 07 juillet 2015 du Commissariat Général du Trésor public ;
-
- Considérant que l'exécution des Lois de Finances donne lieu à la tenue de deux comptabilités distinctes ;
 - Qu'ainsi, les comptables publics tiennent, sous leur responsabilité pécuniaire et personnelle une comptabilité dont les résultats sont tracés dans les comptes de gestion qu'ils produisent à la Cour des Comptes et que le Compte Général d'Administration des Finances (CGAF) en fait la synthèse ;

- Que parallèlement aux comptables, les ordonnateurs tiennent aussi leurs comptes, dont les états annexés au Projet de Loi de Règlement en donnent la synthèse et qu'ils sont d'ailleurs conduits d'une part, sur le plan des dépenses, à respecter les dotations budgétaires qui leur ont été allouées par le Parlement et d'autre part, sur le plan des recettes, à apprécier les rentrées par rapport aux prévisions ;
- Considérant que les comptables publics agissent sur les ordres des ordonnateurs et que dans ces conditions, les opérations des uns et des autres doivent coïncider ;
- Que la Déclaration Générale de Conformité a pour objet d'attester cette concordance laquelle constitue une présomption de régularité de leurs écritures comptables respectives ;
- Considérant que pour prononcer la Déclaration Générale de Conformité pour la gestion 2010 la Cour des Comptes de la Cour Suprême a rapproché les documents mis à sa disposition par le Ministère des Finances et du Budget, à savoir :
 - . Le Compte Général d'Administration des Finances pour 2010 établi par l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique et constituant une synthèse des écritures des comptables publics ;
 - . Les états annexés au Projet de Loi de Règlement lesquels ont été dressés par le Ministre des Finances et du Budget et constituant une synthèse des écritures des ordonnateurs ;
- Considérant que les états et documents établis par le Ministère des Finances et du Budget seraient certifiés en Conseil du Gouvernement suivant l'article 1^{er} du Projet de Décret portant présentation au Parlement du Projet de Loi de Règlement pour 2010 par dérogation aux dispositions de l'article 142 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005, portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- Considérant que le CGAF n'a pas été établi selon les principes et les normes comptables généralement admis notamment en ce qui concerne les comptes patrimoniaux ;
- Considérant que le mode de comptabilisation de l'ordonnateur diffère de celui du Comptable en ce qui concerne le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale ;
- Considérant que le mode de comptabilisation des ordonnateurs diffère de celui des comptables en ce qui concerne les participations financières de l'Etat au titre des Comptes Particuliers du Trésor (cadre III) ainsi que les opérations sur Fonds de Contre-Valeur (cadre IV) ;
- Que toutefois, après rapprochement et des demandes de renseignements envoyées par la Cour au Ministère des Finances, certaines discordances constatées ont pu être expliquées ;

Sous réserve des observations qui précèdent ;

DECLARE :

Le Compte Général de l'Administration des Finances est conforme à la comptabilité des ordonnateurs, lesdits comptes étant respectivement arrêtés :

1- En ce qui concerne les opérations du Budget Général de l'Etat :

- en recettes à Ar 1 845 556 778 059, 83
- en dépenses à Ar 1 996 378 579 513, 57

2- En ce qui concerne les opérations des Budgets Annexes qui ressortent de l'état présenté à l'appui du projet de loi de règlement pour 2010 :

a) pour le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale :

- en recettes à Ar 9 141 548 498,11
- en dépenses à Ar 5 210 140 498,20.

b) pour le Budget Annexe des Postes et Télécommunications :

- en recettes à Ar 6 149 413 755,00
- en dépenses à Ar 3 124 479 774,00.

3- En ce qui concerne les Comptes Particuliers du Trésor :

- en recettes à Ar 88 909 122 369, 95
- en dépenses à 205 285 128 624, 00.

4- En ce qui concerne les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur :

- en recettes à Ar 2 873 164 151,10
- en dépenses à Ar 40 000,00.

5- En ce qui concerne les opérations en capital de la Dette Publique :

- en recettes à Ar 172 889 077 055,87
- en dépenses à Ar 177 014 568 650,37.

La Cour ordonne que les états, pièces et documents sur lesquels est fondée la présente Déclaration soient déposés au Greffe pour y avoir recours au besoin, et qu'une expédition sera transmise au Ministère des Finances et du Budget ainsi qu'au Parlement pour accompagner le projet de Loi de Règlement pour 2010.

- Vu le projet de Rapport N°10/15-RAP/ADM/AVA du 30 juin 2015 sur le projet de loi de règlement pour 2010 et entendu en leurs observations les Rapporteurs M. ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noël, M. RASERIJAONA Louis José, Présidents de Chambre, Mme RASAMIMANANA S.M. Patricia, Mme RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde, Mme EMILISOA Lalaniaina Caroline, Conseillers, M. SAMIMAMY Aina, M. RASAMISON A. Veloharison Niavo, M. RASOLOFONIRINA Rija et Mlle RAKOTONDRAJAO Onisoa, Auditeurs ;

- Vu la Conclusion n°11/2015-ADM du 07 juillet 2015 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Mme SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa , Commissaire Général du Trésor Public p.i., Mme. RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka, Commissaire du Trésor Public, M. RASOLONJATOVO Jean Michel, Avocat Général, M. KOERA Ravelonarivo Nathanaël et Mme. RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette, Substituts Généraux.

La présente Déclaration a été arrêtée après délibération de la Cour des Comptes en formation toutes chambres réunies, en son audience du neuf juillet deux mil quinze ;

Conformément à l'Ordonnance n°22/15-FJ du 06 juillet 2015 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la commission d'examen, ont siégé :

○ **Président**

- M. RAVELOARIJAONA Boanary, Président de la Cour,

○ **Membres**

- Mme. RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy, Président de Chambre ;
- Mme RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre ;
- M. RAMAHADISON Solofoniaina Olivier, Conseiller ;
- M. RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller ;
- M. RAKOTONDRAINY Jean de La Croix, Conseiller ;
- M. ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Conseiller.

En présence de :

- M. RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Auditeur ;
- M. RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur ;
- M. ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Auditeur ;
- Mme RAMANDRAIBE Haja, Auditeur.

Assistés de Maître GASPARD Brice Hariliva, greffier tenant la plume.

		
LE PRÉSIDENT	POUR LES RAPPORTEURS	LE GREFFIER
RAVELOARIJAONA Boanary	ANDRIAMBOLANIRINA A. Jean Noël	GASPARD Brice Hariliva

Transmis sous n° 141-CS/COMPTEs du 28 JUL 2015 à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget "pour notification".



RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2010

- JUILLET 2015-

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ADER	Agence pour le Développement de l'Electrification rurale
BA	Budgets Annexes
BGE	Budget Général de l'Etat
BTA	Bon de Trésor par Adjudication
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CNEMD	Centre Nationale de l'Enseignement de la Musique et de la Danse
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DB	Direction du Budget
DGB	Direction Générale du Budget
DTS	Droits de Tirages Spéciaux
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
FCV	Fonds de Contre-Valeur
LFA	Loi de Finances de l'Année
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
NTIC	Nouvelles Technologies de l'information et de la Communications
OCDP	Opérations en Capital de la Dette Publique
ONTM	Office Nationale du Tourisme
PAOMA	Paositra Malagasy
PEACE	Programme d'Encadrement et d'Appui aux Communautés des Eleveurs
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PTC	Postes et Télécommunications
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QMM	Qit Madagascar Minerals
RAP	Rapport Annuel de Performance
SG	Secrétariat Général
SGAB	Service de la Gestion des Aides Bilatérales
SIDA	Syndrome de l'Immunodéficience Acquise
SIIGFP	Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques
SOA	Service Opérationnel d'Activités
SYDONIA	Système douanier automatisé
TELMA	Télécom Malagasy
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine
WISCO	Wuhan Iron and Steel Company

LISTE DES INSTITUTIONS ET DES MINISTÈRES

CODE	ACRONYMES	INSTITUTIONS ET MINISTÈRES
01	PHAT	PRESIDENCE DE LA HAUTE AUTORITE DE LA TRANSITION
02	CST	CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION
03	CT	CONGRES DE LA TRANSITION
04	HCC	HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE
05	PRIMATURE	PRIMATURE
11	MAE	MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
12	MFA	MINISTÈRE DES FORCES ARMÉES
13	SEG	SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA GENDARMERIE
14	MI	MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
15	MSI	MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
16	MINJUS	MINISTÈRE DE LA JUSTICE
21	MFB	MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET
25	MEI	MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INDUSTRIE
32	MFPTLS	MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES
35	MTA	MINISTÈRE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT
36	MINCOM	MINISTÈRE DU COMMERCE
37	MINCOMM	MINISTÈRE DE LA COMMUNICATION
41	MINAGRI	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
42	MINEL	MINISTÈRE DE L'ÉLEVAGE
43	MPRH	MINISTÈRE DE LA PÊCHE ET DES RESSOURCES HALIÉUTIQUES
44	MEF	MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORÊTS
51	MINEN	MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE
52	MINEAU	MINISTÈRE DE L'EAU
53	MINMINES	MINISTÈRE DES MINES ET DES HYDROCARBURES
61	MTPM	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA MÉTÉOROLOGIE
62	MATD	MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION
63	MINTRANS	MINISTÈRE DES TRANSPORTS
66	MTPNT	MINISTÈRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES
71	MINSAN	MINISTÈRE DE LA SANTÉ
75	MJL	MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES LOISIRS
76	MPAS	MINISTÈRE DE LA POPULATION ET DES AFFAIRES SOCIALES
78	MINSPTS	MINISTÈRE DES SPORTS
81	MEN	MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
83	SETFP	SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
84	MESUPRES	MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
86	MCP	MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1 - RESULTATS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2010.....	VI
TABLEAU N° 2 - EQUILIBRE GENERAL DE L'ORDONNANCE PORTANT LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010.....	5
TABLEAU N° 3 - INCOHERENCES SUR LES TAUX DE CROISSANCE	8
TABLEAU N° 4 - RESULTATS GENERAUX DES LOIS DE FINANCES 2010	8
TABLEAU N° 5 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES	9
TABLEAU N° 6 - SITUATION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL PAR PROGRAMME	14
TABLEAU N° 7 - QUELQUES EXEMPLES D'IRREGULARITES DANS LA STRUCTURATION DU BUDGET DE PROGRAMME ET SUR LES ACTES MODIFICATIFS DE CREDITS	18
TABLEAU N° 8 - OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT LES ECRITURES DES ORDONNATEURS.....	20
TABLEAU N° 9 - OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT LES ECRITURES DES COMPTABLES.....	20
TABLEAU N° 10 - SITUATION DU FONDS DE RENOUVELLEMENT POUR 2010	21
TABLEAU N° 11 - OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....	23
TABLEAU N° 12 - STRUCTURE DU DEFICIT DES COMPTES DE COMMERCE 2010.....	25
TABLEAU N° 13 - DEVELOPPEMENT DES COMPTES D'AVANCES	26
TABLEAU N° 14 - OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEUR	28
TABLEAU N° 15 - OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE.....	31
TABLEAU N° 16 - EVOLUTION DES OPERATIONS DU CADRE V - OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE	31
TABLEAU N° 17 - DEPASSEMENT DE CREDITS SUR LES CREDITS LIMITATIFS.....	32
TABLEAU N° 18 - DEPASSEMENT SUR CREDITS EVALUATIFS	34
TABLEAU N° 19 - RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010	35
TABLEAU N° 20 - GRILLE D'EVALUATION DES PERFORMANCES.....	38
TABLEAU N° 21 - PERFORMANCE SECTEUR ADMINISTRATIF.....	39
TABLEAU N° 22 - PERFORMANCE DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION.....	40
TABLEAU N° 23 - PERFORMANCE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	42
TABLEAU N° 24 - PERFORMANCE DU SECTEUR PRODUCTIF.....	44
TABLEAU N° 25 - PERFORMANCE DU MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT.....	45
TABLEAU N° 26 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'ELEVAGE (MINEL).....	47
TABLEAU N° 27 - PERFORMANCE DU MINISTERE DES MINES ET DES HYDROCARBURES.....	49
TABLEAU N° 28 - INCOHERENCE ENTRE PLR ET RAP.....	50
TABLEAU N° 29 - PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE	51
TABLEAU N° 30 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'ENERGIE	52
TABLEAU N° 31 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE LA POSTE, DES TELECOMMUNICATIONS ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES (MPTNT).....	54
TABLEAU N° 32 - PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL.....	56
TABLEAU N° 33 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (MEN)	57
TABLEAU N° 34 - EXTRAIT DU TABLEAU DE PERFORMANCE GLOBALE DU SECTEUR SOCIAL	60
TABLEAU N° 35 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE	61

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 - REPARTITION ET CONSOMMATION DE CREDITS PAR SECTEUR.....	16
GRAPHIQUE 2 - EVOLUTION DU DEFICIT DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....	24
GRAPHIQUE 3 - EVOLUTION DU DEFICIT DES COMPTES DE COMMERCE.....	24
GRAPHIQUE 4 - EVOLUTION PAR SECTEUR DES TAUX DE PERFORMANCE	37

SOMMAIRE

SYNTHESE

INTRODUCTION

TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010

CHAPITRE I - LES CADRES INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

SECTION I - Cadre institutionnel

SECTION II - Cadre juridique

CHAPITRE II - CONTEXTE POLITIQUE, SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER

SECTION I - Contexte politique et social

SECTION II - Contexte économique et financier

TITRE I - ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

GENERALITES

SECTION I - Observations d'ordre général

SECTION II - Présentation des résultats généraux de l'exécution des Lois de Finances POUR 2010

CHAPITRE I - LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE i)

SECTION I - Situation des recettes budgétaires

SECTION II - Les opérations de dépenses

CHAPITRE II - LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)

SECTION I - Présentation générale des résultats

SECTION II - Analyse par Budgets Annexes

CHAPITRE III - LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III)

SECTION I - Présentation générale

SECTION II - Résultats des opérations par comptes particuliers du Trésor

CHAPITRE IV - LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR (CADRE IV)

SECTION I - Résultats généraux

SECTION II - Résultats par nature d'opération

CHAPITRE V - LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (CADRE V)

SECTION I - Présentation générale

SECTION II - Résultats généraux

CHAPITRE VI - LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

SECTION I - Les dépassements en matière de crédits limitatifs

SECTION II - Les dépassements en matière de crédits évaluatifs

CHAPITRE VII - LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

SECTION I - Présentation des résultats de l'année 2010

SECTION II - Situation du compte permanent du Trésor

TITRE II- APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET DES MINISTERES

EVOLUTION GLOBALE DE LA PERFORMANCE (2009-2010)

CHAPITRE I - LA PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF

SECTION I - Les Institutions et Ministères à performance modérée

SECTION II - Les Ministères à performance insuffisante

CHAPITRE II - LES PERFORMANCES DU SECTEUR PRODUCTIF

SECTION I - Les Ministères à performance satisfaisante

SECTION II - Les Ministères à performance modérée.

SECTION III - Les Ministères à performance insuffisante

CHAPITRE III - LA PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE

SECTION I - Les Ministères à performance insuffisante

SECTION II - Les Ministères à performance très insuffisante

CHAPITRE IV - LA PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL

SECTION I - Les Ministères à performance modérée

SECTION II - Les Ministères à performance insuffisante

LISTE DES ANNEXES

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE

DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2010

La présente synthèse relève les principales observations et recommandations de la Cour émises dans le rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) pour 2010.

I- ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1-1 Constats

Observations d'ordre général

Des observations d'ordre général formulées par la Cour dans ses précédents rapports subsistent pour l'exercice budgétaire 2010 telles que :

- Le retard significatif dans la production du PLR 2010 ;
- Le non-respect du principe de sincérité lors de l'évaluation des prévisions ;
- Les discordances des données entre la Loi de Finances pour 2010 et le PLR 2010.

Les résultats généraux sur l'exécution des Lois de Finances pour 2010

L'exécution des Lois de Finances pour 2010 s'est soldée par un déficit de 261,49 milliards d'Ariary comme le fait ressortir le tableau suivant :

TABLEAU N° 1 - RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010
(En Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Cadre I : Budget général					
- Fonctionnement	2 194 025 350 000,00	1 817 259 582 675,98	1 666 608 466 611,00	1 542 588 849 802,25	
- Investissement	321 055 660 000,00	28 297 195 383,85	977 071 835 071,00	453 789 729 711,32	
TOTAL Cadre I	2 515 081 010 000,00	1 845 556 778 059,83	2 643 680 301 682,00	1 996 378 579 513,57	-150 821 801 453,74
Cadre II : Budgets Annexes:					
- Fonctionnement	18 986 500 000,00	15 290 962 253,11	18 986 500 000,00	8 334 620 272,20	
- Investissement					
TOTAL Cadre II	18 986 500 000,00	15 290 962 253,11	18 986 500 000,00	8 334 620 272,20	6 956 341 980,91
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor					
	193 592 599 000,00	88 909 122 369,95	282 207 759 000,00	205 285 128 624,00	- 116 376 006 254,05
Cadre IV: Opérations Génératrices de FCV et Assimilées					
	1 973 000 000,00	2 873 164 151,10	1 000 000 000,00	40 000,00	2 873 124 151,10
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique :					
- Dette intérieure é é é	1 312 752 000 000,00	367 200 000,00	1 292 075 109 318,00	122 200 000,00	
- Dette extérieure é é é	282 323 561 000,00	172 521 877 055,87	86 759 000 000,00	176 892 368 650,37	
- Disponibilités mobilisables					
- Financement exceptionnel					
TOTAL CADRE V	1 595 075 561 000,00	172 889 077 055,87	1 378 834 109 318,00	177 014 568 650,37	- 4 125 491 594,50
TOTAL GENERAL	4 324 708 670 000,00	2 125 519 103 889,86	4 324 708 670 000,00	2 387 012 937 060,14	- 261 493 833 170,28

Sources: LFA, LFR, CGAF, PLR et Annexes au PLR 2010

Les réalisations en recettes et en dépenses se chiffrent respectivement à 2 125,52 milliards d'Ariary et à 2 387,01 milliards d'Ariary contre des prévisions d'un montant de

4 324,70 milliards d'Ariary tant en recettes qu'en dépenses. Les taux de réalisation s'élèvent ainsi à 49% pour les recettes et à 50% pour les dépenses.

Il a été relevé que le compte de résultat figurant dans le CGAF ne fait pas ressortir la situation cumulée du Compte Permanent du Trésor, faute de soldes d'entrée.

Les opérations du cadre I- Budget Général

➤ En matière de recettes

Les réalisations atteignent 1 845,56 milliards d'Ariary pour des prévisions de 2 515,08 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation global assez satisfaisant de 73% caractérisé par :

- Une réalisation très satisfaisante en matière de recettes fiscales et douanières,
- Une faible réalisation des autres recettes budgétaires.

Des incohérences entre le document « situation des recettes » et l'exposé de motif du PLR (page 60) ont été constatées.

➤ En matière de dépenses

Les crédits définitifs de 2 643,68 milliards d'Ariary alloués aux Institutions et Ministères ont été consommés à hauteur de 1 996,38 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 75%.

Les anomalies suivantes ont été relevées sur la gestion des autorisations budgétaires :

- Aménagements irréguliers de crédits ;
- Violation de la règle de l'asymétrie ;
- Dépassements injustifiés sur des crédits limitatifs.

Les opérations du cadre II - Budgets Annexes

Les Budgets Annexes (BA) ont enregistré un excédent de recettes de 6,96 milliards d'Ariary avec des recettes de 15,29 milliards d'Ariary et des dépenses de 8,33 milliards d'Ariary. Des discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et celles du Comptable pour le BA de l'Imprimerie Nationale ont été constatées en raison d'un traitement comptable différent.

Les opérations du cadre III - Comptes Particuliers du Trésor (CPT)

Les CPT ont réalisé des recettes d'un montant total de 88,91 milliards d'Ariary et des dépenses de 205,29 milliards d'Ariary enregistrant ainsi un déficit de 116,38 milliards d'Ariary.

Des insuffisances ont été constatées dans la gestion des opérations sur CPT :

- Des restes à recouvrer élevés sur les comptes de prêts ;
- Des comptes d'avances non apurés depuis 1997 ;
- Des comptes de commerce en déficit chronique en l'occurrence la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR).

Les opérations du cadre IV - Fonds de Contre-Valeur (FCV)

Les opérations sur FCV ont affiché un excédent de recettes de 2,87 milliards d'Ariary avec des réalisations de recettes d'un montant de 2,87 milliards d'Ariary et des dépenses d'un montant de 40 000 Ariary.

L'insuffisance d'informations communiquées à la Cour en matière d'exécution des dépenses a été relevée au titre des FCV.

Les Opérations en Capital de la Dette Publique (OCDP)

Les Opérations en Capital de la Dette Publique ont engrangé des recettes de 172,89 milliards d'Ariary tandis que les dépenses affichent un montant de 177,01 milliards d'Ariary pour enregistrer, au final, un déficit de 4,12 milliards d'Ariary.

Le résultat de ce cadre est en régression par rapport à l'année budgétaire précédente conséquemment à la réduction des prêts accordés par les partenaires techniques et financiers compte tenu de la crise traversée par le pays.

Des insuffisances ont été constatées dans la confection du CGAF, notamment, l'absence d'état de développement de la dette intérieure.

Par ailleurs, l'observation concernant la non comptabilisation des Bons de Trésor par Adjudication (BTA) dans les OCDP parue dans le rapport de la Cour sur le Projet de Loi de Règlement pour 2009 est reprise dans le présent rapport. Un tel état des choses pourrait induire en erreur sur les réelles obligations financières de l'Etat ainsi que sur les prévisions du rapportant.

1-2 Recommandations

Compte tenu des observations sus évoquées, la Cour formule des recommandations à l'attention des Parlementaires et des acteurs budgétaires.

1-2-1 RECOMMANDATIONS AUX PARLEMENTAIRES

Pour l'année 2010, la Cour recommande l'adoption :

- de l'article premier du PLR qui constate les opérations budgétaires qui s'élèvent respectivement pour les recettes encaissées à 1 845 556 778 059,83 Ariary et pour les dépenses ordonnancées à 1 996 378 579 513,57 Ariary dégageant un solde débiteur de 150 821 801 453,74 Ariary;
- de l'article 2 du PLR constatant les résultats nets des opérations des Budgets Annexes s'élevant à 15 290 962 253,11 Ariary en recettes et en dépenses à 8 334 620 272,20 Ariary dégageant un excédent de 6 956 341 980,91 Ariary malgré les discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et le Comptable sur la prise en compte en recette de « fonds de renouvellement » du Budget Annexe- Imprimerie Nationale d'un montant de 825 575 200,35 Ariary ;
- de l'article 3 du PLR constatant les opérations des Comptes Particuliers du Trésor qui s'élèvent en recettes à 88 909 122 369,95 Ariary et en dépenses à 205 285 128 624,00 Ariary dégageant un solde débiteur de 116 376 006 254,05 Ariary ;

- de l'article 4 du PLR constatant les résultats des opérations sur Fonds de Contre Valeur s'élevant respectivement en recettes à 2 873 164 151,10 Ariary et en dépenses à 40 000 Ariary dégageant un solde créditeur de 2 873 124 151,10 Ariary ;
- de l'article 5 du PLR qui constate les Opérations en Capital de la Dette Publique s'élevant respectivement en recettes à 172 889 077 055,87 Ariary et en dépenses à 177 014 568 650,37 Ariary dégageant un solde débiteur de 4 125 491 594,50 Ariary ;
- de l'article 7 du PLR constatant le résultat déficitaire de l'exécution des Lois de Finances pour 2010 d'un montant de 261 493 833 170,28 Ariary;
- de l'article 8 du PLR autorisant le transfert au Compte Permanent du Trésor dudit résultat.

Enfin, la Cour recommande concernant l'article 6 :

- l'approbation des dépassements de crédits limitatifs d'un montant de 1 156 000 Ariary dus à une mauvaise programmation budgétaire d'une part, et des dépassements des crédits évaluatifs d'un montant de 55 558 432 075,13 Ariary en application de l'article 13-b de la LOLF d'autre part;
- le rejet des dépassements de crédits d'un montant de 11 582 715,60 Ariary sur les crédits limitatifs de 12 738 715,60 Ariary contrairement à l'article 6 du PLR, en application des articles 2, 10 et 13a de la Loi Organique sur les Lois de Finances.

1-2-2 RECOMMANDATIONS AUX ACTEURS BUDGETAIRES

La Cour recommande :

- la production dans le délai légal du Projet de Loi de Règlement ;
- le respect du principe de sincérité des Lois de Finances lors de l'évaluation des prévisions ;
- la production des données et de documents budgétaires cohérents et fiables ;
- la poursuite et l'intensification des mesures visant à soutenir la performance en matière de recouvrement fiscal et douanier ;
- la qualification des recettes autres que fiscales en « autres recettes budgétaires » ;
- la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications compte tenu de l'existence de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY et de la société TELMA exerçant dans le même secteur ;
- la prise de dispositions pour réduire le déficit des caisses de retraite (CRCM et CPR) ;
- le recouvrement des restes à payer sur les prêts accordés par l'Etat afin d'assainir les portefeuilles de créances de l'Etat ;
- la consolidation en prêts en application de l'article 34 alinéa 8 de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) ou la comptabilisation en pertes des avances qui ne sont pas susceptibles d'être recouvrées ou jugées irrécouvrables ;
- la communication de tous les documents et informations relatifs aux opérations sur FCV ;

- la confection exhaustive du CGAF notamment par l'insertion des détails des opérations de recettes ainsi que des dépenses de la dette intérieure;
- l'exclusion de tout dépassement de crédit à caractère limitatif injustifié;
- la présentation dans le Compte Permanent du Trésor des soldes d'entrée et de sortie ;
- la traduction des responsables devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, en application de l'article 6 de la Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 sur le CDBF ;
- la reformulation de l'article 6 du PLR en faisant la distinction entre les crédits limitatifs et évaluatifs ;
- toutes améliorations nécessaires au Système d'Information Intégrée de la Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) concernant la mise à jour des crédits disponibles sujets à modifications par une LFR.

Par ailleurs, la Cour exhorte le Ministère des Finances à faire procéder à la connexion au SIIGFP de la Cour.

II- APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

2-1 Constats

L'analyse de la performance de l'Administration malagasy au cours de l'exercice 2010 démontre une tendance générale à la stagnation. En effet, l'évolution de la performance globale, tout secteur confondu, au cours de l'exercice est quasi-stationnaire. Le contexte de crise politique, ayant comme conséquence la suspension de la coopération avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), n'a pas permis d'atteindre un taux de performance satisfaisant.

Dans le présent rapport, l'analyse de la performance a été faite par secteur d'activités à savoir : le secteur administratif, le secteur productif, le secteur infrastructure et le secteur social.

Chaque secteur regroupe des Institutions et Ministères. Ils font l'objet de classement selon leurs performances par programme.

- Pour le secteur administratif

Le Conseil Supérieur de la Transition (CST) est le plus performant du secteur avec un taux de réalisation de 71%, tandis que le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) et la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) n'ont réalisé à 100% aucun de leurs objectifs.

L'année 2010 s'inscrit dans un contexte particulier où Madagascar a vécu une crise politique caractérisée par un changement de régime. En quête d'une reconnaissance internationale, l'Administration s'est vue tournée le dos par ses partenaires étrangers et dans la foulée, les financements sont suspendus dans l'attente d'un retour à l'ordre constitutionnel.

- Pour le secteur productif

Seul le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat (MTA) a réalisé une performance satisfaisante. En effet, les 6 objectifs de ce Ministère sont atteints à hauteur de 100%.

De tels résultats s'expliquent par :

- L'amélioration des conditions de travail;

- La promotion de la destination Madagascar (foires, salons, eductours presse) sur les marchés extérieurs et l'augmentation de la fréquence de vol sur Madagascar qui a contribué au résultat du programme « 608 Développement du Tourisme »;
- Le partenariat entre le Ministère et l'Office National du Tourisme (ONTM), les Offices Régionaux du Tourisme ainsi que les Directions Régionales du Tourisme et de l'Artisanat.

Les entités considérées comme ayant une performance modérée sont le Ministère de l'Élevage, le Ministère de la Pêche et le Ministère des Eaux et Forêts.

Par contre, la performance du Ministère des Mines et des Hydrocarbures ainsi que du Ministère de l'Agriculture est jugée insuffisante vu que moins de la moitié seulement du nombre des valeurs cibles a été atteint à 100%.

- Pour le secteur infrastructures

Etant donné que les taux de réalisation des 7 Ministères de ce secteur sont inférieurs à 40%, leur performance est jugée insuffisante.

- Pour le secteur social

Seul le Ministère de l'Éducation Nationale a réalisé une performance de 63%. Par contre, aucune valeur cible n'a été atteinte à 100% par Le Ministère de la Culture et du Patrimoine et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

2-2 Recommandations aux acteurs budgétaires

Les recommandations portent essentiellement sur :

- La mise en place d'un système d'évaluation de la performance intégré au SIIGFP ;
- La fiabilisation des données ;
- La concordance des documents de performance avec le PLR ;
- L'amélioration des prévisions qui sont souvent, selon la Cour, sous évaluées ;
- L'amélioration de l'organisation par une plus grande stabilité ;
- L'échange de données et d'informations entre les acteurs budgétaires ;
- La fiabilisation des indicateurs ;
- La recherche des voies et moyens pour améliorer la performance en général.

Par ce rapport, la Cour incite tous les acteurs concernés par l'exécution et l'évaluation budgétaire à travailler dans le sens de l'application effective du budget de programme et la mise en place d'un système d'évaluation de la performance plus efficace.

----- o0o -----

INTRODUCTION

Le présent rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) entre dans le cadre de la mission de contrôle de l'exécution des Lois de Finances par la Cour conformément à :

- l'article 128 de la Constitution lequel fixe les attributions de la Cour,
- l'article 278 de la Loi Organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à la Cour Suprême (LOCS) lequel détermine les objectifs en matière de contrôle de l'exécution des Lois de Finances, en l'occurrence la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables, la qualité de la gestion dans l'exécution des Lois de Finances.
- l'article 62 de la Loi Organique sur les lois de Finances (LOLF) selon lequel « (é)

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances conformément à la Constitution et à la loi organique sur la Cour Suprême ».

Ce rapport appelé « rapport au Parlement » vise à éclairer le Parlement dans l'examen du PLR et ultérieurement des Lois de finances ; il fait partie des trois documents accompagnant le PLR définis à l'article 44 de la Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances.

Le Projet de Loi de Règlement est l'aboutissement du processus d'exécution des Lois de Finances elles-mêmes votées par les parlementaires. C'est l'occasion pour les représentants du peuple d'apprécier les résultats de l'exécution des Lois de Finances. A ce titre et conformément à l'article 2 de la LOLF, la Loi de Règlement constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours de l'année civile. Elle peut en outre approuver les dépassements de crédit résultant de circonstances exceptionnelles.

Selon les dispositions légales, le PLR appuyé des documents budgétaires et comptables prévus en la matière est transmis au plus tard à la Cour des Comptes quatre mois avant son dépôt à l'Assemblée Nationale. Ce qui n'a pas été le cas pour le présent PLR.

Dans le présent rapport, la Cour s'efforce d'évaluer la performance des différents ministères outre l'analyse de l'exécution des Lois de Finances pour 2010.

Ainsi, il est structuré en trois parties dont :

- Titre préliminaire : Présentation des Lois de Finances pour 2010,
- Titre I : Analyse de l'Exécution budgétaire,
- Titre II : Appréciation des performances des Institutions et Ministères.

Il est à noter qu'une Déclaration Générale de Conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs établie par la Cour accompagne le présent rapport.

TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010

CHAPITRE I - LES CADRES INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

SECTION I - CADRE INSTITUTIONNEL

Comme on le sait, Madagascar est resté en 2010 dans une phase de transition politique en vertu notamment de :

- L'Ordonnance n°2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un Directoire militaire ;
- L'Ordonnance n°2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à Monsieur Andry Nirina RAJOELINA ;
- L'Ordonnance n°2009-012 du 18 décembre 2009 relative à l'organisation du régime de la Transition vers la IV^{ème} République ;
- L'Ordonnance n°2010-010 du 07 octobre 2010 relative à la mise en place du Parlement de la Transition.

Ainsi selon les ordonnances n° 2009-012 et n°2010-010 précitées, les Institutions de la Transition sont :

- La Présidence de la Haute Autorité de la Transition ;
- Le Gouvernement de la Transition ;
- Le Haut Conseil de la Transition (ou Conseil Supérieur de la Transition) ;
- L'Assemblée Nationale (ou le Congrès de la Transition) ;
- La Haute Cour Constitutionnelle.

SECTION II - CADRE JURIDIQUE

§ 1 - L'ORDONNANCE PORTANT LOI DE FINANCES POUR 2010

Comme indiquée ci-dessus, par dérogation aux articles 46 et 47 de la LOLF, la Loi de Finances sous revue a été élaborée et adoptée par l'Exécutif, en l'occurrence la Haute Autorité de la Transition (HAT), et ce, par voie d'ordonnance. Tel est l'objet de l'ordonnance n°2009-014 du 31 décembre 2009.

Cependant, la Loi de Finances pour 2010 a pu être promulguée avant le début de l'exercice budgétaire, par respect du caractère préalable de la Loi de Finances de l'année (LFA).

Malgré le caractère exceptionnel de la procédure appliquée, les textes d'application prévus par la LOLF en ses articles 51 et 52 ont été pris en l'occurrence :

- Le Décret n° 2009-1420 portant répartition de crédits autorisés par l'Ordonnance n°2009-014 du 31 décembre 2009 portant Loi de Finances pour 2010 ;
- L'Arrêté n° 50575/2009 du 31 décembre 2009 portant ouverture de crédits autorisés par l'Ordonnance n°2009-014 du 31 décembre 2009 portant Loi de Finances pour 2010 ;
- La Circulaire n° 07-MFB/SG/DGB/DESB du 31 décembre 2009 ayant pour objet l'exécution au titre de l'exercice 2010, du Budget Général, des Budgets Annexes, et des opérations des Comptes Particuliers du Trésor.

§ 2 - L'ORDONNANCE PORTANT LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Aux termes de l'article 2 avant-dernier alinéa de la LOLF, « Seules, des lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier la Loi de Finances de l'année. Sauf les cas de nécessité, les Lois de Finances Rectificatives doivent être déposées au cours du second trimestre de chaque année ».

Ainsi, pour 2010, la Loi de Finances Rectificative a été promulguée au cours du mois de septembre. Tel est l'objet de l'Ordonnance n°2010-006 du 06 septembre 2010.

Trois principaux textes d'application de Loi de Finances Rectificative ont été pris :

- Le Décret n° 2010-800 du 07 septembre 2010 portant répartition des crédits autorisés par l'ordonnance n°2010-006 du 06 septembre 2010 portant Loi de Finances Rectificative pour 2010 ;
- L'Arrêté n° 32 931/2010 du 07 septembre 2010 portant ouverture de crédits autorisés par l'ordonnance n°2010-006 du 06 septembre 2010 portant Loi de Finances Rectificative pour 2010 ;
- La Circulaire d'exécution Budgétaire n°01-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 07 septembre 2010.

CHAPITRE II - CONTEXTE POLITIQUE, SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER

SECTION I - CONTEXTE POLITIQUE ET SOCIAL

Madagascar a encore vécu pendant l'année 2010 la crise politique qui a commencé en décembre 2008. Des événements politiques ayant des impacts sur l'exécution de la Loi de Finances pour 2010 ont marqué l'année 2010 :

- Outre la mise en place de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) au mois de mars, une conférence nationale a été tenue à Antananarivo ;
- La chambre haute du Parlement de la Transition "Conseil Supérieur de Transition" a été mise en place le 11 octobre, tandis que le Congrès de Transition a été installé le 13 octobre 2010 ;
- Et enfin, l'année 2010 a été marquée par le référendum du 17 novembre 2010.

SECTION II - CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

§ 1 - CONTEXTE ECONOMIQUE

La diminution de transaction monétaire, l'insuffisance de devise entrant à Madagascar due à la crise politique entraînent la dévaluation de l'Ariary face à l'Euro.

La filière litchis de Madagascar frappée par la limitation de quantité exportée, pour qualifier le produit malgache et pour valoriser son prix, conduit à la diminution jusqu'à 40% de la recette fiscale, soit 80 millions d'Ariary contre 150 millions d'Ariary en 2009.

L'abattage illicite des bois de rose à Madagascar, la hausse du prix du carburant ont marqué également l'année 2010 à Madagascar. Le prix à la pompe a augmenté trois fois pendant 2010.

Seul le secteur tourisme a été positif à Madagascar cette année. Selon la Ministre, le revenu touristique a été plus de 300 milliards d'Ariary en 2010 contre 252 milliards d'Ariary en 2009. Le Ministère a enregistré une hausse de 20% en valeur par rapport à celui de 2009.

§ 2 - CONTEXTE BUDGETAIRE

Comme mentionné précédemment, deux Lois de Finances ont été adoptées au titre de l'exercice budgétaire 2010.

Aux termes de l'exposé des motifs de la Loi de Finances Rectificative, « é la persistance de la crise a perturbé les prévisions économiques dans la Loi de Finances initiale 2010. En outre, les recettes obtenues sur l'octroi de licence d'exploration du gisement de fer de Soalala au consortium chinois WISCO devront être prise en compte dans le budget de l'Etaté ».

Ainsi, selon l'article 14 de la LFR pour 2010, les conditions générales d'équilibre sont définies conformément au tableau suivant :

**TABLEAU N° 2 - EQUILIBRE GENERAL DE L'ORDONNANCE PORTANT LOI DE FINANCES
RECTIFICATIVE POUR 2010**

(En milliers d'Ariary)

NOMENCLATURE	DEPENSES			RECETTES		
	Loi de Finances de l'année 2010	Modifications en + ou en -	Loi de Finances Rectifiée 2010	Loi de Finances de l'année 2010	Modifications en + ou en -	Loi de Finances Rectifiée 2010
CADRE I						
BUDGET GENERAL DE L'ETAT						
a- Opérations de fonctionnement	1 925 299 467	-225 170 473	1 700 128 994	2 256 449 659	-62 424 309	2 194 025 350
b- Opérations d'investissement	1 329 851 605	-386 300 298	943 551 307	530 266 000	-209 210 340	321 055 660
TOTAL BUDGET GENERAL	3 255 151 072	-611 470 770	2 643 680 302	2 786 715 659	-271 634 649	2 515 081 010
SOLDE CADRE I				-468 435 413		-128 599 292
CADRE II						
BUDGETS ANNEXES						
a- Opérations de fonctionnement	18 986 500	0	18 986 500	18 986 500	0	18 986 500
b- Opérations d'investissement	0	0	0	0	0	0
TOTAL BUDGETS ANNEXES	18 986 500	0	18 986 500	18 986 500	0	
SOLDE CADRE II				0		0
CADRE III						
OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR						
	347 016 699	-64 808 940	282 207 759	206 047 741	-12 455 142	193 592 599
TOTAL CADRE III	347 016 699	-64 808 940	282 207 759	206 047 741	-12 455 142	193 592 599
SOLDE CADRE III				-140 968 958		-88 615 160
CADRE IV						
OPERATIONS GENERATRICES DE FCV ET ASSIMILEES						
	1 000 000	0	1 000 000	1 973 000	0	1 973 000
TOTAL CADRE IV	1 000 000	0	1 000 000	1 973 000	0	1 973 000
SOLDE CADRE IV				973 000		973 000
CADRE V						
OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE						
a- Dette intérieure à court terme						
.Bons de trésor	1 245 623 164	-118 191 164	1 127 432 000	1 503 292 764	-212 640 764	1 290 652 000
.Avances	0	0	0	0	0	0
.Autres	48 000 000	-48 000 000	0	22 100 000	0	22 100 000
b- Dette extérieure à court terme						
. Emprunt	80 125 270	6 633 730	86 759 000	426 935 000	-161 199 620	265 735 380
. Financement exceptionnel	0	0	0	214 729 032	-214 729 032	0
. Allègement dette CP	0	0	0	17 388 181	-800 000	16 588 181
. Allègement dette IPTE	0	0	0	0	0	0
. Variation APE	0	0	0	0	0	0
c- Disponibilité Mobilisable	202 265 172	-37 622 063	164 643 109	0	0	0
TOTAL CADRE V	1 576 013 606	-197 179 497	1 378 834 109	2 184 444 977	-589 369 416	1 595 075 561
SOLDE CADRE V				608 431 371		216 241 452
TOTAL GENERAL	5 198 167 877	-873 459 207	4 324 708 670	5 198 167 877	-873 459 207	4 324 708 670

Source : LFR 2010

Il en ressort que les masses budgétaires, tant en recettes qu'en dépenses ont diminué de 873 milliards d'Ariary. Les modifications les plus importantes ont été opérées au niveau de cadres budgétaires ainsi qu'il suit :

(1)- Au titre du Budget Général de l'Etat (cadre I)

- Les recettes ont été réduites de 271 milliards d'Ariary sur un montant initial de 2 786 milliards d'Ariary, soit une diminution de 10% ;
- Les dépenses sont passées de 3 255 à 2 643 milliards d'Ariary, soit une réduction de 19%.

(2)- Au titre des opérations en capital de la dette publique (cadre V)

- Les recettes fixées initialement à 2 184 milliards d'Ariary ont été ramenées à 1 595 milliards d'Ariary, soit une diminution de 27% ;
- Les dépenses de 1 576 milliards d'Ariary ont été réduites à 1 379 milliards d'Ariary soit une diminution de 12%.

TITRE I - ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Les articles du PLR portent sur la situation de l'exécution des Lois de Finances pour 2010 et feront l'objet d'une analyse par chapitre dans le présent rapport.

Ainsi, y seront présentés successivement : Les opérations du Budget Général (chapitre I), les opérations des Budgets Annexes (chapitre II), les opérations des Comptes Particuliers du Trésor (chapitre III), les opérations génératrices des Fonds de Contre-Valeur (chapitre IV), les opérations en capital de la Dette publique (chapitre V), les dépassements des crédits (chapitre VI) et les résultats définitifs de l'exécution des Lois de Finances (chapitre VII).

Des observations d'ordre général et des résultats généraux de l'exécution de la Loi de Finances pour 2010 seront présentés dans un premier temps.

GENERALITES

SECTION I - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

§ 1 - RETARD DE PRODUCTION

En vertu de l'article 62 de la LOLF « La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances conformément à la Constitution et à la loi organique sur la Cour Suprême ». Par ailleurs, l'article 377 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 stipule que le PLR devra être transmis à la Cour des Comptes le mois de janvier de la deuxième année qui suit la gestion. Qu'ainsi, le PLR 2010 devrait être produit en janvier 2012. Or, celui-ci a été déposé au greffe de la Cour le 18 mai 2015 et enregistre un retard de 3 ans. Vu que la production des PLR accuse des retards, des efforts sont déployés pour actualiser le contrôle.

La Cour des Comptes réitère sa recommandation tendant à la production dans le délai légal du Projet de Loi de Règlement

§ 2 - LES INSUFFISANCES CONSTATEES

A- Le non-respect du principe de sincérité

L'article 42 de la LOLF traitant la présentation des PLR parle du principe de sincérité. Pourtant, la prévision de 2010 estime une croissance de 2,6% alors que la réalisation de 2009 a été de 0,6%. Qu'étant en temps de crise politique où les financements extérieurs sont suspendus, une telle prévision serait très ambitieuse et risque de porter atteinte à la sincérité de la prévision.

A cet effet, les dépenses ont été revues à la baisse, notamment, celles concernant les dépenses de fonctionnement hors solde et les dépenses d'investissement. Seules les dépenses de soldes sont maintenues.

B- Incohérence des données

Une incohérence sur le taux de croissance économique entre le PLR (page 13) et la Loi de finances de l'année 2011 a été relevée.

TABLEAU N° 3 - INCOHERENCES SUR LES TAUX DE CROISSANCE

Références	Taux de croissance	
	2009	2010
Exposé des motifs de la Loi de Finances pour 2011 (p.3)	-3,7%	0,6%
Exposé des motifs du Projet de loi de Règlement pour 2010 (p.13)	-4%	0,3%

Source : LFA 2011, PLR 2010

SECTION II - PRESENTATION DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010

Les résultats généraux de l'exécution des Lois de Finances retracent l'exécution des opérations des cinq cadres budgétaires conformément à l'article 4 de la LOLF. Le tableau ci-après détaille la situation des recettes et des dépenses de l'Etat en 2010 :

TABLEAU N° 4 - RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010
(En Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Cadre I : Budget général					
- Fonctionnement	2 194 025 350 000,00	1 817 259 582 675,98	1 666 608 466 611,00	1 542 588 849 802,25	
- Investissement	321 055 660 000,00	28 297 195 383,85	977 071 835 071,00	453 789 729 711,32	
TOTAL Cadre I	2 515 081 010 000,00	1 845 556 778 059,83	2 643 680 301 682,00	1 996 378 579 513,57	-150 821 801 453,74
Cadre II : Budgets Annexes:					
- Fonctionnement	18 986 500 000,00	15 290 962 253,11	18 986 500 000,00	8 334 620 272,20	
- Investissement					
TOTAL Cadre II	18 986 500 000,00	15 290 962 253,11	18 986 500 000,00	8 334 620 272,20	6 956 341 980,91
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor	193 592 599 000,00	88 909 122 369,95	282 207 759 000,00	205 285 128 624,00	- 116 376 006 254,05
Cadre IV: Opérations Génératrices de FCV et Assimilées	1 973 000 000,00	2 873 164 151,10	1 000 000 000,00	40 000,00	2 873 124 151,10
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique :					
- Dette intérieure é é é	1 312 752 000 000,00	367 200 000,00	1 292 075 109 318,00	122 200 000,00	
- Dette extérieure é é é	282 323 561 000,00	172 521 877 055,87	86 759 000 000,00	176 892 368 650,37	
- Disponibilités mobilisables					
- Financement exceptionnel					
TOTAL CADRE V	1 595 075 561 000,00	172 889 077 055,87	1 378 834 109 318,00	177 014 568 650,37	- 4 125 491 594,50
TOTAL GENERAL	4 324 708 670 000,00	2 125 519 103 889,86	4 324 708 670 000,00	2 387 012 937 060,14	- 261 493 833 170,28

Sources: LFA, LFR, PLR, Annexes au PLR et CGAF 2010.

Il ressort du tableau ci-dessus que l'année 2010 s'achève par un résultat déficitaire de 261,49 milliards d'Ariary. En effet, les prévisions des recettes et des dépenses du budget de l'Etat ont été estimées à 4 324,70 milliards d'Ariary et les réalisations ont atteint 2 125,52 milliards d'Ariary pour les recettes contre 2 387,01 milliards d'Ariary pour les dépenses. Soit, un déficit global puisque les recettes encaissées sont inférieures aux dépenses ordonnancées.

Les taux de réalisation s'élèvent à 49% pour les recettes et à 50% pour les dépenses et sont concentrées essentiellement au niveau du cadre I du budget de l'Etat puisque 86% des recettes de l'Etat et 92% des dépenses de l'Etat en 2010 relèvent des opérations de fonctionnement du budget général.

CHAPITRE I - LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE I)

Seront analysées dans le présent chapitre, les opérations budgétaires du cadre I, objet de l'article 1^{er} du PLR.

En 2010, lesdites opérations ont accusé un déficit de 150,82 milliards d'Ariary avec des recettes encaissées s'élèvant à 1 845,56 milliards d'Ariary et des dépenses d'un montant de 1 996,38 milliards d'Ariary. L'analyse des opérations du budget général sera axée sur la situation des recettes et des dépenses budgétaires.

SECTION I - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES

§ 1 - PRESENTATION GENERALE

Les recettes fiscales et les autres recettes budgétaires constituent les recettes du budget général. Au cours de la gestion 2010, la situation desdites recettes sont retracées dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 5 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES

(En Ariary)

Nomenclature	Prévisions		Réalizations	Taux de réalisations (%)
	LFA	LFR		
Recettes fiscales et douanières:				
Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	505 549 146 000,00	483 262 974 000,00	459 118 593 200,37	95
Impôts sur le patrimoine	10 480 020 000,00	10 240 555 000,00	11 137 264 731,12	109
Impôts sur les biens et services	629 018 170 000,00	594 357 916 000,00	505 888 778 082,41	85
Impôts sur le commerce extérieur	961 139 909 000,00	809 392 597 000,00	803 697 944 345,80	99
Autres Recettes fiscales	11 192 555 000,00	7 511 308 000,00	4 412 599 584,34	59
TOTAL	2 117 379 800 000,00	1 904 765 350 000,00	1 784 255 179 944,04	94
Autres recettes budgétaires				
Contributions reçues des tiers	83 887 106 000,00	18 700 000 000,00	266 778 406,80	1
Produits financiers	12 802 000 000,00	25 790 000 000,00	5 949 111 542,97	23
Recettes non fiscales	42 380 753 000,00	244 770 000 000,00	26 788 512 782,17	11
Subvention reçue des Organisations nationales ou internationales	-	-	28 297 195 383,85	
Aides bilatérales	197 482 466 000,00	129 172 626 000,00	-	0
Aides multilatérales	332 783 534 000,00	191 883 034 000,00	-	0
TOTAL	669 335 859 000,00	610 315 660 000,00	61 301 598 115,79	10
TOTAL GENERAL	2 786 715 659 000,00	2 515 081 010 000,00	1 845 556 778 059,83	73

Sources : LFA, LFR, CGAF, PLR et Annexes 2010

A- Résultats

Les prévisions en matière de recettes budgétaires s'élèvent à 2 786,72 milliards d'Ariary au début de l'année 2010 et ont été révisées à la baisse par la Loi de Finances Rectificative à

2 515,10 milliards d'Ariary. Plus de 3/4 des montants prévus ont été affectés aux recettes fiscales et douanières avec un montant de 1 904,76 milliards d'Ariary.

En termes de réalisation, lesdites recettes atteignent 1 845,56 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation global assez satisfaisant de 73% contre 54% en 2009. Elles constituent 87% des recettes de l'État.

Les recettes fiscales et douanières restent prépondérantes. En effet, elles représentent 97% des recettes budgétaires, soit 1 784, 26 milliards d'Ariary, tandis que les autres recettes budgétaires ne sont que de 3%.

B- Incohérences

Des incohérences pouvant remettre en cause la fiabilité des documents budgétaires ont été relevées entre la situation des recettes budgétaires du tableau n° 7 du PLR 2010 (page 60) et de l'état annexé au PLR.

D'une part, en ce qui concerne le total des prévisions des recettes, un écart de 3,24 milliards d'Ariary a été relevé entre celles de l'état annexé au PLR relatif à la situation des recettes d'un montant de 2 511,84 milliards d'Ariary et celles établies par le tableau n°7 du PLR (page 60) s'élevant à 2 515,08 milliards d'Ariary. Ce dernier étant le montant exact des prévisions suivant la LFR 2010.

D'autre part, aucune réalisation n'a été relevée au niveau des recettes des *aides bilatérales* et *aides multilatérales* du PLR, alors que dans la situation des recettes, on y retrouve des réalisations respectives de 4,15 milliards d'Ariary et de 24,14 milliards d'Ariary. De même, suivant le même état, aucune réalisation ne figure au niveau des « *subventions reçues des Organisations nationales ou internationales* » contrairement au tableau n°7 du PLR dans lequel elle se chiffre à 28,30 milliards d'Ariary, soit le total des réalisations des *aides bilatérales* et *aides multilatérales* relevé dans la situation des recettes.

Enfin, il a été constaté que les recettes qualifiées de « non fiscales » dans le PLR sont celles qui n'ont pas été classées parmi les recettes fiscales. Cette qualification peut porter à confusion avec les véritables recettes non fiscales qui résultent des encaissements de redevances, de prestation de service et d'autres produits. Ce sont en réalité les autres recettes budgétaires.

De ce qui précède, la Cour attire l'attention des responsables sur :

- la production des documents budgétaires cohérents et fiables ;*
- la qualification des recettes autres que fiscales en « autres recettes budgétaires ».*

§ 2 - ANALYSE PAR CATEGORIE DE RECETTES

A- Sur les recettes fiscales

1- Sur les prévisions des recettes fiscales

Une baisse de 10% des prévisions des recettes fiscales est enregistrée en début 2010 puisque les prévisions ont été de 2 117,38 milliards d'Ariary contre 2 352,14 milliards d'Ariary pour l'année 2009.

Au cours de l'année budgétaire 2010, elles sont à nouveau réduites à 1 904,7 milliards d'Ariary dans la Loi de Finances Rectificative, soit une diminution de 10% (tableau n° 7 du PLR page 60).

Cette baisse est surtout due à la diminution des prévisions des autres recettes fiscales et des impôts sur le commerce extérieur de l'ordre respectif de 33% et 16%.

2- Sur les réalisations des recettes fiscales

Malgré la baisse en matière des prévisions, les recettes fiscales et douanières recouvrées en 2010 atteignent 1 784,26 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisations de 94% par rapport aux prévisions. On constate une nette augmentation de 14%, d'un montant de 219,37 milliards d'Ariary, par rapport aux recettes fiscales et douanières réalisées en 2009.

Le taux de recouvrement atteint 109% pour les impôts sur le patrimoine même s'ils ne représentent que 0,6% des recettes fiscales. Les impôts sur le commerce extérieur ont été recouverts à hauteur de 99% et constituent 45% des recettes fiscales et douanières. Les impôts sur les revenus, bénéfices et gains affichent un taux de réalisation de 95% et composent les 26% des recettes fiscales. Les impôts sur les biens et services représentent 28% et des recettes fiscales avec un recouvrement de l'ordre de 85%. Les autres recettes fiscales, qui ne représentent que 0,25% des recettes fiscales et douanières, ont été réalisées à 59% par rapport aux prévisions.

Ces résultats en matière de recouvrement s'expliquent par la mise en place, par les autorités concernées, de mesures visant à sécuriser le recouvrement fiscal et douanier, à maintenir l'emploi et à soutenir la reprise des activités économiques. De son côté, le Ministère chargé des Finances et du Budget a satisfait certaines revendications du secteur privé victime des vandalismes et pillages durant l'année 2009.

En terme de fiscalité intérieure, ont été adoptés la simplification du système fiscal, la réglementation stricte du régime de suivi des produits alcooliques, la normalisation des opérations commerciales (télédéclaration, amélioration des services de paiement par chèque et virement), le renforcement des contrôles et vérification (contrôles des ventes sans factures), la mise à jour systématique des données des réalisations fiscales sur le web et la réduction du taux d'imposition sur les revenus de 24 % à 23%.

En ce qui concerne la fiscalité extérieure, les réformes déjà entamées ont été poursuivies afin de permettre le contrôle des flux des biens et services aussi bien en volume qu'en valeur. Ces mesures portent sur l'adaptation du Code des Douanes aux nouvelles exigences du commerce international, la mise en place des Brigades Mobiles de Surveillance, la mise en œuvre de la nouvelle version SYDONIA ainsi que de l'effectivité du démarrage du TRADENET.

De telles mesures devraient être suivies et intensifiées afin de soutenir la performance en matière de recouvrement des recettes fiscales et douanières.

Qu'ainsi, la Cour encourage la poursuite et l'intensification des mesures visant à soutenir la performance en matière de recouvrement fiscal et douanier.

B- Sur les autres recettes budgétaires

1- Sur les prévisions des autres recettes budgétaires

Une baisse constante des prévisions des autres recettes budgétaires est constatée depuis 2009. En effet, leurs prévisions ont chuté de 18 % par rapport à l'année budgétaire précédente. Elles ont été de 815,36 milliards d'Ariary en 2009 contre 669,34 milliards d'Ariary en début d'année 2010 et elles ont été revues à 610,32 milliards d'Ariary par la Loi de Finances Rectificative, soit une réduction à hauteur de 9 % durant l'exercice sous revue tel qu'il ressort du tableau n° 7 du PLR (page 60).

Cette diminution des autres recettes budgétaires se retrouve principalement au niveau des prévisions de recettes des *contributions reçues des tiers*, des *aides bilatérales* et des *aides multilatérales* de l'ordre respectif de 78%, 35% et de 42%. Ces trois types de recettes représentent en effet 56% des recettes budgétaires autres que fiscales.

Les prévisions des autres catégories de recettes ont été toutefois améliorées mais ne représentent que 44% des autres recettes budgétaires. Cette amélioration concerne principalement les prévisions des *recettes non fiscales* résultant des encaissements de redevances, de prestation de service et d'autres produits. En effet, elles sont passées de 42,38 milliards d'Ariary à 244,77 milliards d'Ariary, soit, une hausse considérable de 478 % estimée par le recouvrement des redevances minières relatives aux droits d'exploitation du gisement de fer de Soalala.

2- Sur les réalisations des autres recettes budgétaires

Par rapport à 2009, les réalisations des autres recettes budgétaires en 2010 accusent une régression puisqu'elles ont atteint 140,21 milliards d'Ariary en 2009 et ne sont plus que de 61,30 milliards d'Ariary au cours de l'exercice budgétaire sous revue.

Cette faible performance est marquée par l'absence de réalisations au niveau des *aides bilatérales* et *multilatérales* du fait de la suspension des aides extérieurs en 2010 alors que leurs prévisions s'élèvent respectivement à 129,172 milliards d'Ariary et à 191,88 milliards d'Ariary. De même, les recettes des *contributions reçues des tiers* et celles des *produits financiers* affichent de faibles réalisations, soit respectivement 0,27 milliard d'Ariary et 5,95 milliards d'Ariary.

Les recettes budgétaires autres que fiscales sont essentiellement composées des recettes des *subventions reçues des organisations nationales ou internationales* (opérations d'investissement) et des *recettes non fiscales* qui se chiffrent respectivement à 28,30 milliards d'Ariary et à 26,30 milliards d'Ariary. Néanmoins, ce résultat reste insuffisant puisque leur taux de réalisation en 2010 n'est que de 10%.

SECTION II - LES OPERATIONS DE DEPENSES

Dans cette section seront présentées les opérations de dépenses du budget général analysées par programme, les insuffisances dans la structure budgétaire présentée dans le PLR ainsi que les irrégularités dans la gestion des crédits.

§ 1 - CONTEXTE DE L'EXECUTION DES DEPENSES BUDGETAIRES

Les crédits alloués au titre des Institutions et Ministères ont été définitivement évalués à 2.643,68 milliards d'Ariary (cf. annexe V) et exécutés à hauteur de 1.996,38 milliards d'Ariary en 2010.

Par rapport à l'exercice précédent, les dotations aux pouvoirs publics ont diminué de 31% en 2010 contrairement aux réalisations financières qui n'ont pas enregistré d'écart significatif entre 2009 et 2010 soit à peine une hausse de 2%. Cela s'explique par le fait que, face aux perturbations conduites par la crise politique, le Gouvernement a opté pour une politique d'austérité limitant le plus possible les dépenses publiques.

Les conditions d'exécution du Budget Général, des Budgets Annexes et des opérations des Comptes Particuliers du Trésor ont été précisées par les Circulaires n°07-MFB/SG/DGB/DESB du 31 décembre 2009 et n°01 -MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 07 septembre 2010.

Par ailleurs, les taux de régulation pour chaque trimestre et à chaque catégorie de dépenses sont définis par la Circulaire n°01/MEFB/SG/DGB du 14 janvier 2010.

§ 2 - PRESENTATION DE LA SITUATION DES CREDITS

Selon l'annexe V du présent rapport, il ressort de la situation des crédits que les taux de consommation des crédits varient respectivement :

- pour les Institutions, de 50% à 92% ;
- pour les Ministères, de 8% à 99%.

De telles réalisations financières feront l'objet d'une analyse plus approfondie par programme.

§ 3 - ANALYSE PAR PROGRAMME DES DEPENSES BUDGETAIRES

Le tableau retraçant les dépenses du budget général présenté au niveau des neuf programmes fixés dans le PLR 2010 se présente comme suit :

TABLEAU N° 6 - SITUATION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL PAR PROGRAMME

(En Ariary)

Rubriques		Crédits	Réalizations					Taux de consommation (%)
Prog. principal	Intitulé	finaux	Intérêts de la dette	Solde	Hors solde	Investissement	Total par programme	
0	Administration et coordination	1 181 191 095 258,00		855 498 570 223,56	216 585 887 225,28	10 733 394 767,21	1 082 817 852 216,05	92
1	Gouvernance responsable	509 980 524 846,00	154 502 108 734,45		222 820 750 479,28	67 802 933 302,54	445 125 792 516,27	87
2	Infrastructure reliée	311 840 667 596,00			7 075 077 065,45	60 886 089 505,41	67 961 166 570,86	22
3	Transformation de l'éducation	141 612 736 709,00			48 111 197 940,84	19 865 214 980,51	67 976 412 921,35	48
4	Développement rural	136 553 402 059,00			5 454 249 874,57	48 322 492 862,17	53 776 742 736,74	39
5	Santé, planning familial, et lutte contre le VIH/SIDA	100 010 047 926,00			22 137 623 464,31	9 227 532 533,86	31 365 155 998,17	31
6	Economie à forte croissance	15 111 706 134,00			8 028 061 894,15	1 767 093 831,40	9 795 155 725,55	65
7	Prendre soin de l'environnement	10 426 267 621,00			1 195 613 081,15	2 567 628 005,80	3 763 241 086,95	36
8	Solidarité nationale	236 953 853 533,00			1 179 709 819,21	232 617 349 922,42	233 797 059 741,63	99
Total		2 643 680 301 682,00	154 502 108 734,45	855 498 570 223,56	532 588 170 844,24	453 789 729 711,32	1 996 378 579 513,57	76

Sources : Etat des dépenses, de fonctionnement, de soldes et d'investissement, PLR, BCSE 2010.

Il est à noter toutefois qu'un tableau décrivant les prévisions et les réalisations de dépenses par Institutions et Ministères sera présenté en annexe du présent rapport.

A- Sur les prévisions des dépenses

1- Programme « Administration et Coordination »

Les crédits ouverts pour le programme « Administration et coordination » représentent 45% des dotations globales pour l'année 2010. Les Ministères des finances et du budget, de la santé et de l'éducation nationale ont été les mieux dotés puisqu'ils bénéficient des 47% de ces crédits soit un montant total de 551,19 milliards d'Ariary.

2- Programmes « Gouvernance responsable », « Infrastructure reliée » et « Solidarité nationale »

Les taux de répartition de crédits pour les programmes « Gouvernance responsable », « Infrastructure reliée » et « Solidarité nationale » sont respectivement de l'ordre de 19%, 12% et 9%.

La gestion du budget et le Trésor affichent chacun une inscription budgétaire de plus de 180 milliards d'Ariary pour la réalisation du programme « Gouvernance responsable ».

Particulièrement pour le programme « Infrastructure reliée », le Ministère des Travaux Publics a fixé comme objectif le développement des infrastructures routières, ce qui explique l'inscription de 118,37 milliards d'Ariary soit 38% des crédits inscrits sur ce programme.

Dans le cadre de la solidarité nationale, l'appui de la Présidence aux grands projets et des secteurs sociaux comptabilise 94% de la dotation globale ouverte sur ce programme.

La Présidence de la Haute Autorité de la Transition, grâce aux fonds obtenus sur le contrat d'exploration du gisement de fer Soalala, bénéficie de la part la plus importante avec un montant de 240,20 milliards d'Ariary, selon l'exposé des motifs de la LFR.

3- Autres programmes

Les autres programmes se partagent 15% de la totalité des crédits ouverts répartis comme suit :

- « Transformation de l'éducation » : 5%
- « Développement rural » : 5%
- « Santé, planning familial et lutte contre le VIH/SIDA » : 4%
- « Economie à forte croissance » : 0,6%
- « Prendre soin de l'environnement » : 0,4%

B- Sur les réalisations des dépenses

1- Programme « Administration et Coordination »

Les dépenses de solde ont connu une hausse de 23% passant de 692,90 milliards d'Ariary en 2009 à 855,49 milliards d'Ariary l'année suivante. Cette augmentation se justifie par la création de nouveaux postes budgétaires ainsi que la mise en place de mesures nouvelles telles entre autres les traitements des agents de l'Etat et la prime des militaires. 79% des réalisations au niveau du programme « Administration et coordination » ont servi à payer ces dépenses de solde.

A peine 2% des dépenses d'investissement totales ont été réalisées dans le cadre de ce programme.

2- Programme « Gouvernance responsable »

Par ailleurs, le paiement des intérêts de la dette représente 34,70% des dépenses totales. Sur les prévisions de 170,12 milliards d'Ariary, un montant de 154,50 milliards d'Ariary d'intérêts ont été réglé auprès de nos partenaires étrangers soit un taux de réalisation de 90%. En outre, deux programmes sur les vingt-deux que recensent le programme « Gouvernance responsable » à savoir « gestion du budget » et « trésor » rattachés au Ministère des Finances et du Budget comptabilisent les 78,05% des réalisations du programme.

En ce qui concerne les dépenses hors solde, 42% des réalisations dans cette catégorie de dépense sont attribuées à ce programme. Par contre, au niveau du programme lui-même, ils représentent 50% des dépenses réalisées.

3- Programme « Solidarité nationale »

Le programme « Solidarité nationale » a consommé 99% de ses crédits et a réalisé 51% du montant total des dépenses d'investissement. Quinze programmes y sont répertoriés et ce taux

de réalisation élevé s'explique par le fait que seulement trois programmes ont un faible taux de consommation. L'appui de la Présidence aux grands projets et des acteurs sociaux et l'intensification de lutte contre le travail des enfants ont atteint les taux de consommation de 100%.

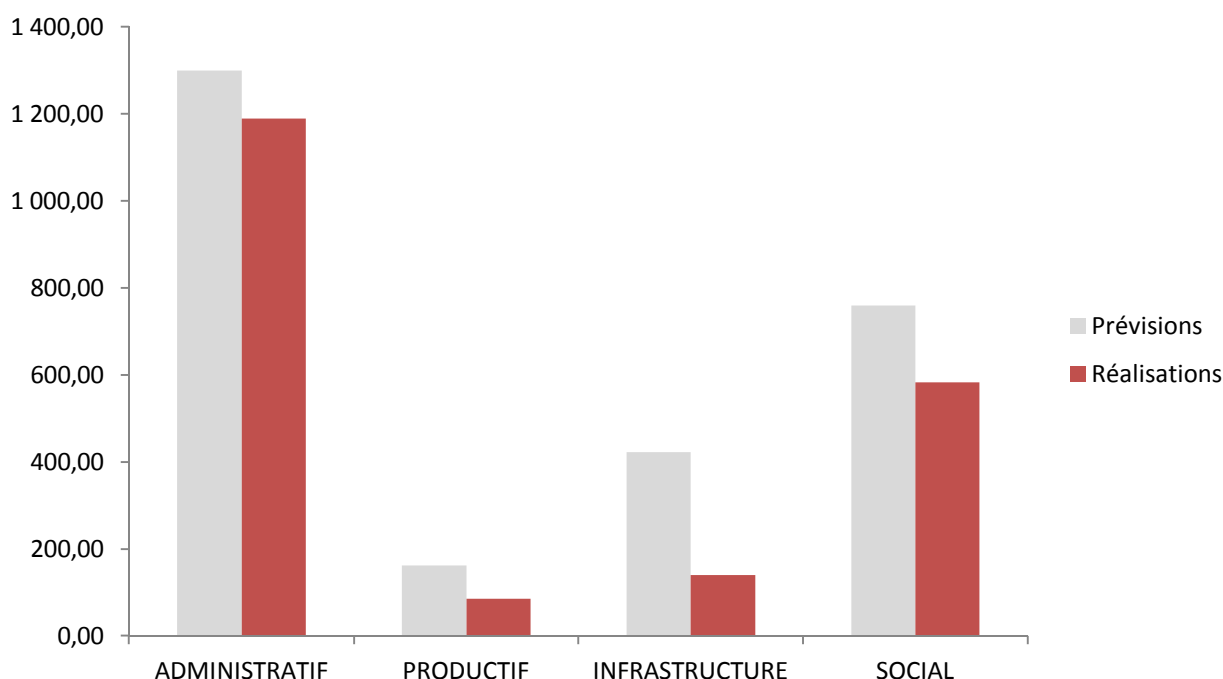
4- Autre programmes

En outre, cinq programmes sur neuf n'ont pas dépassé le seuil des 50% au niveau du taux de réalisation. Par exemple, quatre programmes sur les treize qui composent le programme principal « Infrastructure reliée » ne sont pas arrivés à dépenser 20% des crédits qui leur ont été alloués. 4,36% des crédits alloués à la nutrition et sécurité alimentaire seulement ont été utilisés dans le programme principal « Développement rural ». De même, dans le programme principal « Santé, planning familial et lutte contre le VIH/SIDA », à peine 2% des crédits ouverts sur le programme portant le même libellé a été dépensé.

- En dernier lieu, seront présentés par secteur les répartitions des crédits et les taux de réalisation au niveau des Institutions et Ministères regroupés en secteurs administratif, infrastructure, productif et social.

GRAPHIQUE 1 - REPARTITION ET CONSOMMATION DE CREDITS PAR SECTEUR

(En milliards d'Ariary)



Source : BCSE 2010

Cette présentation par secteur sera analysée de façon plus approfondie ultérieurement.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande l'adoption de l'article premier du PLR qui constate les opérations budgétaires pour l'année 2010 qui s'élèvent respectivement :

- pour les recettes encaissées à 1 845 556 778 059,83 Ariary
- pour les dépenses ordonnancées à 1 996 378 579 513,57 Ariary
- soit un solde débiteur de 150 821 801 453,74 Ariary.

§ 4 - INSUFFISANCES ET IRREGULARITES CONSTATEES

A- Insuffisances dans la structure budgétaire présentée dans le PLR : confusion entre mission et programme

Une confusion entre Missions et Programmes est constatée dans le tableau n°10 : répartition des crédits par programme et le tableau n°15 : réalisation par programme du PLR.

Selon l'article 9 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances : « (é) une mission comprend un ensemble de programmes (é) ».

Or dans l'exposé des motifs du PLR 2010, les codifications de la mission et du programme changent d'un tableau à un autre sans qu'aucune explication ne soit apportée entraînant ainsi une confusion dans la lecture de ce document.

A titre d'illustration, selon l'article 16 de l'Ordonnance n°2010-006 du 06 septembre 2010 portant Loi de Finances rectificative pour 2010, « Il est créé au niveau de chaque « mission » des Ministères et de la Présidence de la Haute Autorité de la Transition pour le Budget 2010, le programme « Appui de la Présidence aux grands projets et des secteurs sociaux ».

Ce libellé est codifié en tant que programme 820 dans le tableau n°10 : répartition des crédits par programme et ensuite se retrouve dans le tableau n°15 : réalisation par programme en tant que mission sous le code 010.

En d'autres termes, un libellé est défini tantôt comme programme tantôt comme mission.

Il à noter toutefois que les programmes listés dans le tableau 10 du PLR correspondent aux programmes définis dans le budget d'exécution de la loi de finances pour 2010.

La Cour attire ainsi l'attention sur la cohérence interne des documents annexés au Projet de Loi de Règlement soumis à l'appréciation du Parlement

B- IRREGULARITES DANS LA GESTION DE CREDITS

1- Virements et transferts de crédits

Les virements et transferts de crédits sont régis par la LOLF en son article 19, comme devant être effectués par voie de Décret pris en Conseil du Gouvernement, sur rapport des Ministres chargés des Finances et du Budget, après information des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. De même, conformément aux dispositions dudit article, « Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même Ministère. (...) Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de Ministères distincts, (...) ».

L'instruction faite par la Cour a cependant révélé des irrégularités relatives à la nature et au choix de l'acte modificatif de crédits sur les opérations effectuées par différents Ministères telles que prises en exemple dans le tableau ci-après :

TABEAU N° 7 - QUELQUES EXEMPLES D'IRRÉGULARITÉS DANS LA STRUCTURATION DU BUDGET DE PROGRAMME ET SUR LES ACTES MODIFICATIFS DE CRÉDITS

N°	ENTITES	REFERENCES	OBSERVATIONS
01	CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION	Décret n°2010-1002 portant virement entre grandes rubriques de crédit de fonctionnement inscrit au Budget d'Exécution de la HCT/SENAT 2010 du 14 décembre 2010	-Association irrégulière de dépenses qui ne sont pas de même nature mais insérées dans une même catégorie de dépense dans le budget d'exécution -Virement irrégulier de crédits entre nature de dépenses différentes
02	MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	DECRET N°2010-0842 portant aménagement de crédit de fonctionnement entre grandes rubriques du Budget Général de l'Etat du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales, Gestion 2010 du 05 octobre 2010	-Choix irrégulier quant à l'acte modificatif de crédits : Décret portant aménagement de crédits au lieu d'Arrêté portant aménagement de crédits -Virement irrégulier de crédits entre nature de dépenses différentes -Renflouement de crédits sur des dépenses courantes de solde
03	-MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET -MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	DECRET N°2010-0905 portant virement des crédits de fonctionnement inscrits au Budget d'exécution 2010 du 26 octobre 2010	-Choix irrégulier quant à l'acte modificatif de crédits : Décret portant virement de crédits au lieu Décret portant transfert de crédits

Sources : PLR, Liste des décrets d'aménagements et transferts 2010

En prenant comme référence l'article 9 de la LOLF au dernier paragraphe qui dispose que : « [é] Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. » ou encore l'article 10 de la même loi, citons : « Présentation des crédits par catégorie : Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les catégories mentionnées à l'article 8. A l'intérieur de chaque catégorie, la répartition des crédits par chapitre, article et/ou paragraphe est effectuée conformément au Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur. », la Cour réitère ses observations sur les irrégularités constatées dans la composition des différentes catégories de dépenses ou grandes rubriques de dépenses dont les crédits sont de nature différente et non conformes aux dispositions de la LOLF.

Au vu de ces virements de crédits et autres transferts irréguliers, la Cour dénonce des modes opératoires destinés à contourner le respect de l'autorisation parlementaire et surtout à maquiller des dépassements de crédits au profit de certaines catégories de dépenses par les entités concernées.

Ainsi donc, la Cour recommande le retour au strict respect, par tous Ministères et Institutions, des dispositions de la LOLF relatives aux mouvements de crédits.

2- Aménagements de crédits

Les règles et instructions concernant les aménagements de crédits ont été définies par l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 selon ses termes : « Le principe de

fongibilité des crédits signifie que les crédits répartis par programme sont fongibles à l'intérieur d'un programme et que des aménagements de crédits peuvent se faire par voie d'Arrêté pris par le Ministre ordonnateur délégué. »

Force est de constater que des irrégularités ont été relevées par la Cour dans l'exécution de ces opérations.

- Gestion abusive du compte Frais de Justice Criminelle

Il a été constaté que par arrêté n° 37.789 du 28 octobre 2010, le Ministère de la Justice a procédé à des aménagements de crédits réduisant pour sa totalité les crédits déjà modifiés par une loi de finance rectificative. D'autres dépenses de fonctionnement, autres que les frais de justice criminelle, ont bénéficié de ces aménagements. Force est de constater que les dépassements de crédits au titre de l'exercice 2010 sont dus aux frais de justice criminelle.

Par ailleurs, étant donné que ces crédits sont de caractère évaluatif, c'est-à-dire, ne pouvant souffrir d'insuffisance de crédits, les utilisateurs de crédits peuvent de ce fait abuser de ce type de crédits.

- Non-respect de l'asymétrie de crédits

La règle de l'asymétrie de crédits est une exception au principe de fongibilité des crédits comme le définit l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 : « [é] cette fongibilité des crédits connaît des limites notamment de par l'application des règles de l'asymétrie de crédits ».

La Cour a retenu comme exemple d'irrégularité l'arrêté n°37.703/2010 du 28 octobre 2010 pris par le Ministère de la Communication. En effet, les crédits du compte 6211- Entretien de bâtiments ont été réduits de sa totalité pour abonder ceux du compte 6032 qui sont des dépenses de personnel. Or, l'Exposé des motifs de la Loi organique n°2004-1007 du 26 juillet 2004 interdit tout redéploiement de crédits au profit d'une dépense de personnel tel que cité ci-après : « Au sein d'un programme, les ordonnateurs disposeront d'une grande liberté d'action pour redéployer les crédits désormais fongibles, entre les catégories de personnel ».

En outre, l'article 10 de la LOLF renforce cette asymétrie de crédits en précisant que : « [é] Toutefois, les crédits ouverts sur la catégorie des dépenses courantes de solde de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature et ne peuvent de ce fait être dépassés ».

La Cour recommande :

*-conformément à l'orthodoxie financière, l'utilisation rationnelle des crédits au titre du compte frais de justice criminelle afin d'assurer le paiement des charges imputable à ce compte.
-en application de l'article 10 de la LOLF de respecter le principe de l'asymétrie de crédits, notamment l'interdiction de tout dépassement sur les crédits liés aux dépenses de personnel.*

CHAPITRE II - LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)

Ce chapitre analysera les opérations des Budgets Annexes qui constituent le cadre II des opérations de la Loi de Finances.

SECTION I - PRESENTATION GENERALE DES RESULTATS

§ 1 - PRESENTATION GENERALE

Selon l'article 28 de la LOLF : « les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une Loi de Finances, les activités des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale et celui des Postes et Télécommunications constituent le Cadre II des opérations de la Loi de Finances pour 2010.

Sur un montant total de 4 324,71 milliards d'Ariary du Budget de l'État, la part consacrée aux deux Budgets Annexes ne représente que 18,99 milliards d'Ariary, soit 0,44 %. L'Imprimerie Nationale, avec 14,56 milliards d'Ariary accapare plus de 2/3 desdits budgets. Les Postes et Télécommunications bénéficient d'un montant moins important de 4,43 milliards d'Ariary.

§ 2 - OBSERVATION SUR LE MODE DE BUDGETISATION

Les tableaux suivants montrent la situation globale des Budgets Annexes suivant les écritures respectives des ordonnateurs et du comptable :

TABLEAU N° 8 - OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT LES ECRITURES DES ORDONNATEURS

(En Ariary)

Budgets Annexes	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Imprimerie Nationale	14 559 500 000,00	9 141 548 498,11	14 559 500 000,00	5 210 140 498,20	3 931 407 999,91
Postes et télécommunications	4 427 000 000,00	6 149 413 755,00	4 427 000 000,00	3 124 479 774,00	3 024 933 981,00
Total	18 986 500 000,00	15 290 962 253,11	18 986 500 000,00	8 334 620 272,20	6 956 341 980,91

Sources : LFA, LFR, PLR et Annexes PLR 2010

TABLEAU N° 9 - OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT LES ECRITURES DES COMPTABLES

(En Ariary)

Budgets Annexes	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Imprimerie Nationale	14 559 500 000,00	8 315 973 297,76	14 559 500 000,00	5 210 140 498,20	3 105 832 799,56
Postes et télécommunications	4 427 000 000,00	6 149 413 755,00	4 427 000 000,00	3 124 479 774,00	3 024 933 981,00
Total	18 986 500 000,00	14 465 387 052,76	18 986 500 000,00	8 334 620 272,20	6 130 766 780,56

Sources : CGAF, compte définitif de l'exercice 2010

Au vu de ces tableaux, au niveau du Budget Annexe « Imprimerie Nationale », les réalisations des recettes sont différentes. Suivant les écritures de l'Ordonnateur, les recettes réalisées sont de

9 141 548 498,11 Ariary contre 8 315 973 297,76 Ariary suivant celles du Comptable, d'où la différence des résultats entre ces deux acteurs.

Un résultat excédentaire de 3 931 407 999,91 Ariary a été constaté par l'Ordonnateur tandis qu'il est de 3 105 832 799,56 Ariary pour le comptable. Un écart de 825 575 200,35 Ariary existe dès lors entre ces deux résultats. Cet écart correspond au compte 7783 : excédent des Budgets annexes versé au fonds de renouvellement.

Selon le décret n° 60-106 du 20 mai 1960 fixant les modalités de gestion du Budget Annexe de l'Imprimerie Officielle de Madagascar, en son article 3, « le budget annexe est alimenté en recettes par : [é]. Les ressources provenant des prélèvements sur des fonds de renouvellement, de réserve ou de roulement ; [é] » En outre, l'article 7 du même décret explique la constitution de ce fonds de renouvellement et son utilisation en disposant : « Il est institué un fonds de renouvellement qui sera alimenté chaque année par un versement du budget annexe égal à l'annuité normale de renouvellement du matériel et du mobilier de l'imprimerie. Ce fonds est destiné à financer l'achat ou le renouvellement du matériel et du mobilier. »

La situation de fonds de renouvellement pour l'année 2010 est retracée dans le tableau suivant :

TABEAU N° 10 - SITUATION DU FONDS DE RENOUVELLEMENT POUR 2010

(En Ariary)

Date	Libellés	Débit	Crédit	Solde
01/12/2009				10 402 971 785,33
31/12/2009	versement		714 945 337,20	11 117 917 122,53
16/09/2010	prélèvement	7 975 268,00		11 109 941 854,53
01/12/2010	prélèvement	743 280 737,80		10 366 661 116,73
01/12/2010	prélèvement	71 674 194,55		10 294 986 922,18
08/12/2010	prélèvement	480 000,00		10 294 506 922,18
08/12/2010	prélèvement	2 165 000,00		10 292 341 922,18
31/12/2010	versement		982 851 999,98	11 275 193 922,16

Source : compte définitif de l'exercice 2010

Ce cas est déjà relevé lors du précédent rapport. La Cour réitère son observation sur le respect de la procédure à appliquer concernant l'utilisation du « fonds de renouvellement » sus-évoquée d'autant plus qu'une telle discordance aura des impacts sur la conformité des écritures des Ordonnateurs et celles des Comptables.

Ainsi, la Cour recommande à l'ordonnateur et au comptable du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale de régulariser la procédure de la prise en compte de « fonds de renouvellement » en recette tel qu'il est prévu dans le décret n° 60-106 du 20 mai 1960.

SECTION II - ANALYSE PAR BUDGETS ANNEXES

§ 1 - LE BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

Au cours de l'année 2010, les recettes du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale s'élèvent à 9,14 milliards d'Ariary tandis que les dépenses se chiffrent à 5,21 milliards d'Ariary dégageant ainsi un excédent de recettes de 3,93 milliards d'Ariary.

Les prévisions de recettes de l'Imprimerie Nationale s'élèvent à 14,56 milliards d'Ariary et les recouvrements ont été à hauteur de 9,14 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation modéré de l'ordre de 63 %.

Les recettes de l'Imprimerie Nationale sont composées principalement des produits finis, des travaux et des autres produits occasionnels avec respectivement 92%, 5% et 3% de recouvrement (cf. annexe II).

Quant aux dépenses, les prévisions se chiffrent à 14,56 milliards d'Ariary tandis que les réalisations sont de 5,21 milliards d'Ariary soit un taux d'exécution de 36%.

Les dépenses de fonctionnement d'un montant de 4,38 milliards d'Ariary constituent 84% des dépenses de l'Imprimerie Nationale. Les achats de biens constituent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement s'élevant à 2,65 milliards d'Ariary, avec un taux de consommation des crédits s'élevant à 51%. Viennent ensuite les charges de personnel qui constituent 27% des dépenses (cf. annexe I).

Les dépenses d'investissement, qui constituent 16% des dépenses de l'Imprimerie Nationale, concernent les achats de matériels et outillages et de matériel automobile.

§ 2 - LE BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

Pour le Budget Annexe des Postes et Télécommunications, les recettes s'élèvent à 6,15 milliards d'Ariary et les dépenses sont de 3,12 milliards d'Ariary, engendrant ainsi un résultat excédentaire de 3,02 milliards d'Ariary.

En matière des recettes, sur une prévision de 4,42 milliards d'Ariary, le recouvrement atteint 6,15 milliards d'Ariary et a dépassé les prévisions avec un taux de 139%.

La redevance constitue la majeure partie des recettes recouvrées (63%). Les excédents des recettes de l'année précédente compose les 36 % (cf. annexe IV).

Concernant les dépenses, les prévisions s'élèvent à 4,43 milliards d'Ariary tandis que les réalisations sont de 3,12 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 71%.

Les dépenses de fonctionnement de montant de 3,02 milliards d'Ariary constituent 97% des dépenses de Postes et Télécommunications. Ces dépenses concernent surtout les charges de personnel (37%) et les achats de services et charges permanentes (32%) (cf. annexe III).

Les dépenses d'investissement constituent 3% des dépenses de Postes et Télécommunications. Elles concernent les immobilisations corporelles telles que constructions ou réhabilitations des réseaux, les matériels informatiques et mobiliers de bureau et mobiliers de logement (cf. annexe III).

De ce qui précède, la Cour recommande l'adoption de l'article 2 du PLR 2010 constatant les résultats nets des opérations des Budgets Annexes s'élevant à 15 290 962 253,11 Ariary en recettes et en dépenses à 8 334 620 272,20 Ariary dégagant un excédent de 6 956 341 980,91 Ariary malgré les discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et le Comptable sur la prise en compte en recette de « fonds de renouvellement » du Budget Annexe- Imprimerie Nationale d'un montant de 825 575 200,35 Ariary.

Bien que les objectifs du Budget Annexe des Postes et Télécommunications aient été dépassés, la Cour renouvelle ses recommandations formulées dans les précédents rapports sur la suppression par Loi de Finances de ce Budget Annexe étant donné l'existence dans le secteur de la Société TELMA et de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY (PAOMA), conformément aux dispositions de l'article 28 de la LOLF

Ainsi, la Cour réitère-t-elle ses recommandations formulées dans les précédents rapports sur la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications.

CHAPITRE III - LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III)

Dans ce troisième chapitre seront analysées les opérations des comptes particuliers du Trésor (CPT) notamment les opérations sur :

- . les comptes de prêts,
- . les comptes de participation,
- . les comptes d'avance,
- . les comptes de commerce.

SECTION I - PRESENTATION GENERALE

Le tableau ci-après présente la situation des CPT durant cet exercice :

TABLEAU N° 11 - OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

(En Ariary)

Nomenclature	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Compte de prêt	414 500 000,00	216 045 832,31	5 000 060 000,00	-	216 045 832,31
Compte de participation	-	-	84 029 600 000,00	1 047 617 403,00	-1 047 617 403,00
Compte de commerce	193 178 099 000,00	88 669 479 382,76	193 178 099 000,00	204 237 511 221,00	-115 568 031 838,24
Droits de souscription aux organismes internationaux	-	23 597 154,88	-	-	23 597 154,88
Total	193 592 599 000,00	88 909 122 369,95	282 207 759 000,00	205 285 128 624,00	- 116 376 006 254,05

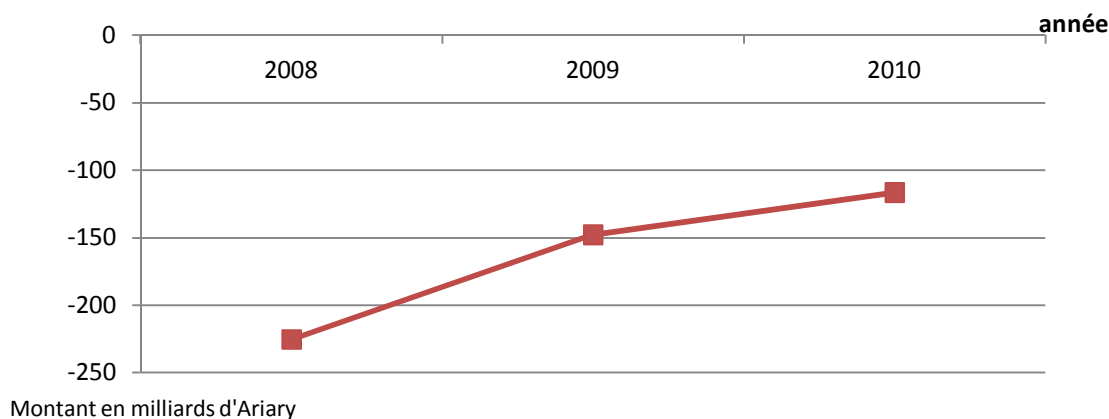
Sources : LFA, LFR, CGAF, PLR et états annexés 2010

Pour l'année 2010, les prévisions de recettes et de dépenses sur les opérations des Comptes Particuliers du Trésor s'élèvent initialement et respectivement à 206,04 milliards d'Ariary et 347,01 milliards d'Ariary. Elles ont connu des modifications et ont diminué respectivement de 6% et de 19% à la suite de la Loi de Finances Rectificative. Ces prévisions ont été ramenées à 193,59 milliards d'Ariary et 282,21 milliards d'Ariary. Les comptes de commerce ont bénéficié principalement de ces inscriptions budgétaires tant en recettes qu'en dépenses.

Par ailleurs, le résultat global déficitaire des CPT de 116,38 milliards d'Ariary pour cet exercice sous revue est essentiellement dû au déficit des comptes de commerce. En effet, les résultats insignifiants des comptes de prêts n'ont pas réussi à établir un équilibre favorable sur ce résultat global des CPT.

Toutefois, une nette amélioration du résultat déficitaire a été constatée au cours de ces trois dernières années comme le montre le graphique ci-dessous :

GRAPHIQUE 2 - EVOLUTION DU DEFICIT DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR



SECTION II - RESULTATS DES OPERATIONS PAR COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

§ 1 - COMPTES DE COMMERCE

Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

- *Résultat des comptes de commerce en déficit chronique*

Les comptes de commerce accusent un déficit chronique tel qu'il ressort du graphe ci-après :

GRAPHIQUE 3 - EVOLUTION DU DEFICIT DES COMPTES DE COMMERCE

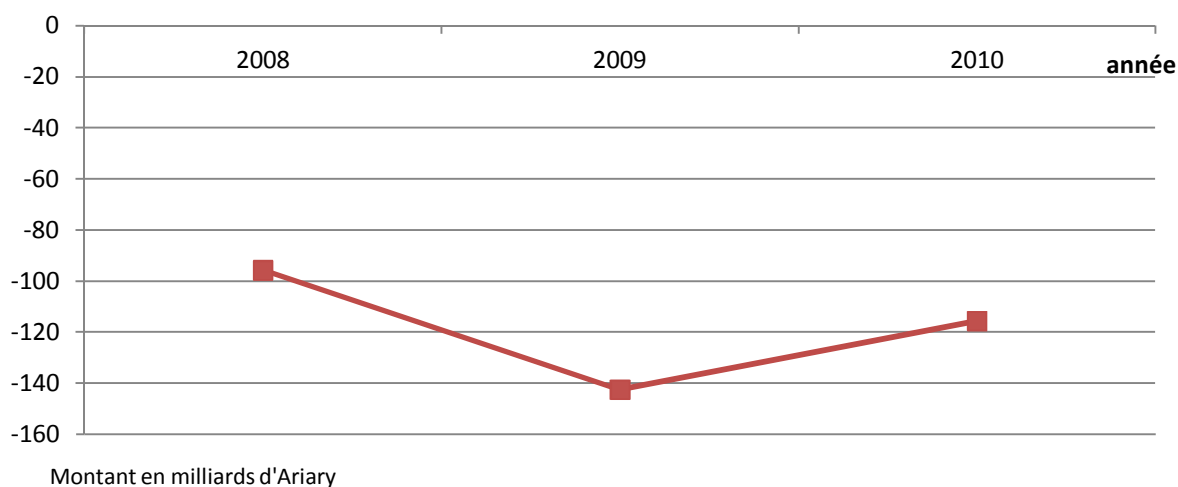


TABLEAU N° 12 - STRUCTURE DU DEFICIT DES COMPTES DE COMMERCE 2010

(En Ariary)

Ministères	Nombre de compte de commerce	Recettes	Dépenses	Résultats
Ministère des forces armées	3	-	-	-
Ministère de la sécurité intérieure	6	238 245 001,00	14 629 250,00	223 615 751,00
Ministère des finances et du budget	2	85 810 938 713,80	202 655 906 598,00	- 116 844 967 884,20
Ministère de l'agriculture	7	29 482 494,00	27 689 720,00	1 792 774,00
Ministère de l'élevage	8	1 350 000,00	1 350 000,00	-
Ministère de l'environnement et des forêts	24	2 282 324 862,53	1 387 276 675,00	895 048 187,53
Ministère de l'énergie	6	125 995 888,80		125 995 888,80
Ministère de l'eau	1	29 396 000,00	27 000 000,00	2 396 000,00
Ministère des mines et des hydrocarbures	10	151 746 422,63	123 658 978,00	28 087 444,63
Ministère des travaux publics et de la météorologie	2	-	-	-
TOTAL	69	88 669 479 382,76	204 237 511 221,00	- 115 568 031 838,24

Sources: recettes sur CPT, états de développement de solde, de fonctionnement et d'investissement

De ce tableau apparaît que le déficit des comptes de commerce est dû principalement au déficit des comptes de commerce du Ministère des Finances et du Budget en l'occurrence la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) puisque les autres comptes de commerce affichent des résultats excédentaires.

La Cour recommande que des dispositions soient envisagées pour réduire le déficit des caisses de retraite.

- *Les charges des comptes de commerce en hausse*

Le montant global des dépenses réalisées en 2010 par les comptes de commerce s'élève à 204,24 milliards Ariary, en hausse de 22% par rapport à 2009. Ledit montant représente 99% du montant total des dépenses des CPT.

Les dépenses effectuées dans le cadre des CPT ont été principalement destinées au paiement des titres de pensions à hauteur de 99%.

§ 2 - LES AUTRES CPT

Pris ensemble, ces quatre comptes affichent un déficit de 0,81 milliard d'Ariary pour 2010, ce qui est en nette régression par rapport aux années précédentes puisqu'en 2008 et en 2009, leurs déficits se chiffrent respectivement à 129,51 milliards d'Ariary et à 5,17 milliards d'Ariary.

A- Les comptes de prêts

Les comptes de prêts décrivent les versements, sous forme de crédits octroyés sur une durée supérieure à 2 ans, par l'Etat au financement des projets de développement des collectivités, des entreprises et des établissements publics. Sont enregistrés en recettes les montants des amortissements en capital des prêts de l'Etat.

- *Des restes à recouvrer élevés*

Certes, par rapport aux prévisions de recettes, les réalisations de 0,22 milliard d'Ariary peuvent être considérées comme une bonne performance avec un taux de réalisation de 53% mais ce résultat ne reflète pas réellement la situation des comptes de prêts.

En effet, les restes à recouvrer par l'Etat auprès de ses débiteurs au 31 décembre 2009 se chiffrent à 79,86 milliards d'Ariary. Des ordres de recettes pour un montant de 1,77 milliards d'Ariary ont été émis au cours de l'année 2010, sauf que 12% seulement de cette somme ont été recouvrés, ce qui ramène les restes à recouvrer au 31 décembre 2010 à 81,42 milliards d'Ariary.

De ce qui précède, 0,22 milliard d'Ariary de recette en 2010 ne représente que 0,27% des restes à recouvrer pour l'Etat.

La Cour recommande aux responsables de faire preuve de diligence pour le recouvrement des restes à payer sur les prêts accordés par l'Etat afin d'assainir les portefeuilles de créances de l'Etat

B- Les comptes d'avances

Quant aux comptes d'avances, ils décrivent, les versements, sous forme d'avances remboursables sur une durée égale ou inférieure à 2 ans, faites par l'Etat sur les ressources du Trésor et accordées pour résorber les difficultés de trésorerie des organismes relevant de la tutelle de l'Etat.

- *Des avances non apurées depuis plusieurs années*

Le nombre des établissements bénéficiaires des avances consenties par le Trésor est de 151 regroupés en six catégories à savoir les budgets annexes, les collectivités territoriales, les entreprises publiques, les banques, les sociétés privées et les particuliers.

TABLEAU N° 13 - DEVELOPPEMENT DES COMPTES D'AVANCES

(En Ariary)

Catégorie	Nombre de bénéficiaires	Montant des avances
Budget annexe	1	3 000 000,000
Collectivité territoriale	1	10 140 000,00
Entreprise publique	100	1 288 705 951,00
Banque	29	633 659 392,80
Société privée	19	228 662 426,00
Particulier	1	2 800 000,000
TOTAL	151	2 166 967 769,80

Source: CGAF 2010

La Cour a, à maintes reprises, émis des observations et des recommandations sur la situation des comptes d'avances qui n'ont enregistré aucune opération depuis 1997 surtout sur les opérations de recouvrement alors que ces avances auraient dû être remboursées par les organismes bénéficiaires sur une durée maximale de deux ans.

Comme la situation des comptes d'avances n'a guère changé en 2010, la Cour renouvelle sa recommandation relative à l'apurement des avances non remboursées qu'elle a émise dans son rapport sur l'exécution de la Loi de Finances pour 2009.

La Cour recommande que les avances qui ne sont pas susceptibles d'être recouvrées ou jugées irrécouvrables soient :

- consolidées en prêts en application de l'article 34 alinéa 8 de la LOLF selon lequel les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à 2 ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation ;
- comptabilisées en pertes.

C- Les comptes de participation

Les comptes de participation retracent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers.

- *Prévision revue à la baisse*

De 128,83 milliards d'Ariary, les prévisions de dépenses pour les comptes de participation passent à 84,03 milliards d'Ariary à la suite de l'annulation de la participation de l'Etat dans l'augmentation du capital de la compagnie Air Madagascar prévue dans la Loi de Finances de l'année 2010.

Malgré cette révision à la baisse, les dépenses sur les comptes de participation s'élèvent à 1,05 milliards d'Ariary soit une utilisation des crédits à hauteur de 1% seulement.

Les parts de l'Etat dans le capital social des différentes entreprises sont évaluées en 2010 à 342,12 milliards d'Ariary.

D- Les droits de souscription aux organismes internationaux

Ces comptes décrivent les versements à titre de souscription de Madagascar aux organismes internationaux.

- *Imprécision sur la nature de ce compte*

Dans l'exposé des motifs de la Loi de Finances de l'année 2010, il est fait mention que les contributions de l'Etat aux organismes internationaux continuent en 2010 et s'élèvent à 61,2 milliards d'Ariary dont 55,2 milliards d'Ariary sous forme de Bons du Trésor.

Pourtant, dans le PLR, il n'y a ni prévisions de dépenses ni prévisions de recettes pour cette rubrique.

De plus, dans le compte général de l'administration des finances, dans la partie consacrée au résultat de l'exécution de la Loi de Finances, les droits de souscription aux organismes internationaux sont bien dissociés des autres comptes de commerce. Toutefois, dans la partie ventilation des résultats par CPT, les résultats de ce compte sont intégrés dans ceux des comptes de prêts.

Par ailleurs, au regard de l'article 31 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances, les CPT sont classés en six catégories et les droits de souscription aux organismes internationaux n'y figurent pas en tant que catégorie particulière de CPT.

La Cour recommande l'adoption de l'article 3 du PLR constatant les opérations des Comptes Particuliers du Trésor pour l'année 2010 qui s'élèvent respectivement :

- en recettes à 88 909 122 369,95 Ariary,
- en dépenses à 205 285 128 624,00 Ariary,
- soit un solde débiteur de 116 376 006 254,05 Ariary.

CHAPITRE IV - LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR (CADRE IV)

Le présent chapitre porte sur l'article 4 du PLR relatif aux opérations génératrices des fonds de contre-valeur (FCV), lesquelles constituent les opérations du cadre IV de la Loi de Finances.

SECTION I - RESULTATS GENERAUX

Les opérations sur FCV sont constituées des aides financières et des aides en nature extérieures destinées à financer les programmes du Gouvernement.

L'article 35 de la LOLF précise que lesdites opérations sont retracées dans un compte qui décrit en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement financées par les ressources issues des FCV et en recettes, les FCV à constituer. Concrètement, les ressources qui y sont constituées servent à financer des activités de l'Administration dans les différents cadres budgétaires de la Loi de Finances et les décaissements représentent les opérations de dépenses du Service de la Gestion des Aides Bilatérales (SGAB).

Au titre de l'année budgétaire 2010, la situation des opérations sur FCV est ventilée comme suit :

TABLEAU N° 14 - OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEUR

(En Ariary)

Nomenclature	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalizations	Prévisions	Réalizations	
1. Dons et aides réceptionnés de l'année					
1.1. Aides financières non remboursables					
1.2. Dons en nature réceptionnés					
2. Opérations génératrices de FCV	1 973 000 000,00	2 873 164 151,10			
2.1. Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables					
. Réceptionnés dans l'année					
. Réceptionnés antérieurement	1 973 000 000,00	2 873 164 151,10			
2.2. Cessions et récupérations FCV sur aides remboursables					
. Réceptionnés antérieurement					
3. opérations de réalisation			1 000 000,00	40 000,00	
3.1. Frais de fonctionnement			1 000 000,00	40 000,00	
3.2. Opérations d'ordre					
3.3. Transfert cadre I (PIP)					
3.4. Remboursement Dette					
3.5. Subvention affectée à la Dette					
TOTAL GENERAL	1 973 000 000,00	2 873 164 151,10	1 000 000,00	40 000,00	2 873 124 151,10

Sources : LF, LFR, CGAF, PLR et annexes au PLR 2010

SECTION II - RESULTATS PAR NATURE D'OPERATION

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, les opérations sur FCV en 2010 affiche un résultat excédentaire de 2,87 milliards d'Ariary conformément à l'article 4 du PLR.

§ 1 - LES RESULTATS EN MATIERE DE RECETTES

Au cours de l'année budgétaire 2010, aucune modification des prévisions n'a été effectuée sur les aides génératrices de FCV. Ces dernières sont estimées à 1,97 milliards d'Ariary suivant les lois des Finances de l'année et rectificative 2010 et concernent les cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables. Une grande différence apparaît toutefois entre les prévisions de l'exercice précédent et ceux sous revue. En effet, par rapport à 2009, lesdites prévisions ont chuté à hauteur de 85% durant laquelle elles ont été estimées à 14,01 milliards d'Ariary.

En matière de réalisations, les prévisions 2010 ont été largement dépassées puisqu'ayant atteint 2,87 milliards d'Ariary, soit, un taux de réalisations très satisfaisant de 145% malgré la suspension des aides extérieures. Toutefois, ce résultat est en baisse par rapport à l'année précédente durant laquelle la réalisation des recettes s'est élevée à 3,20 milliards d'Ariary. D'ailleurs, cette régression des recettes persiste depuis 2007 conformément au tableau n° 21 du PLR.

§ 2 - LES RESULTATS EN MATIERE DE DEPENSES

Les prévisions des dépenses sur les opérations génératrices des FCV n'ont pas connu de modifications au cours de l'année 2010. Elles ont été estimées à 1 milliard d'Ariary suivant les lois des finances y afférentes. Ces prévisions ont toutefois connu une certaine baisse par rapport à 2009 durant laquelle elles s'élevaient à 3 milliards d'Ariary.

En matière de réalisations, les dépenses effectuées sur lesdites opérations sont évaluées à 40 mille Ariary, soit un taux de réalisation médiocre de 4% destiné à financer les dépenses de fonctionnement du SGAB. Cette situation reflète une surévaluation des prévisions des dépenses.

De ce qui précède, la Cour recommande l'adoption de l'article 4 du PLR constatant les résultats dans le cadre des FCV pour l'année 2010 s'élevant respectivement en recettes à 2 873 164 151,10 Ariary et en dépenses à 40 000 Ariary, soit un solde créditeur de 2 873 124 151,10 Ariary.

L'analyse des dépenses ne peut toutefois être fiable puisque l'utilisation des crédits relatifs aux FCV se heurte à l'absence de la ventilation des dépenses et des différents documents y afférents (conventions, accords é) qui ont toujours fait l'objet des recommandations de la Cour des Comptes dans les exercices budgétaires antérieurs.

Qu'ainsi, la Cour suggère aux responsables de communiquer, lors de la production du dossier PLR, tous les documents et informations relatifs aux opérations sur FCV.

CHAPITRE V - LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (CADRE V)

SECTION I - PRESENTATION GENERALE

Les opérations du CADRE V- OCDP - constituent une part importante des finances publiques de l'Etat. En effet, les recettes de ce cadre couvrent les 36% de l'ensemble des ressources de l'Etat tandis que les dépenses, c'est-à-dire les remboursements de capital, ne sont pas en reste avec 31% des charges totales de l'Etat.

Ces ressources ont toujours largement contribué à financer les projets d'investissement et autres investissements publics utiles à la relance économique.

L'interruption des financements externes, surtout ceux nécessaires à la réalisation de grands travaux et investissements publics, a réduit l'élan économique que se projette d'atteindre le pays. En effet, la crise sociale et économique traversée par le pays depuis 2009 a impacté sur les résultats de ce cadre comme il est développé dans la deuxième section du présent chapitre.

§ 1 - ABSENCE DE SINCERITE DANS LES COMPTES DE L'ETAT

Des observations ont déjà été émises par la Cour au titre des exercices budgétaires 2008 et 2009 concernant les montants réels des opérations en capital de la Dette Publique. En effet, les Bons de Trésor par Adjudication n'ont pas été comptabilisés comme dette intérieure mais comme des « Obligations et bons à court terme » alors que des opérations de recettes ainsi que des dépenses sont constatées dans le CGAF au niveau du compte 5010 « Obligations et bons à court terme » pour, respectivement, 1 303 581 000 000 Ariary et 1 408 009 990 000 Ariary. De ce fait, le montant des prêts intérieurs de l'Etat présenté dans le PLR s'avère non exhaustif.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour réitère ses observations sur la nécessité de procéder à un meilleur cadrage budgétaire et de veiller au respect du principe de sincérité dans la présentation de la Loi de Finances prévu par l'article 42 de la LOLF qui stipule que : « (é) Les lois de Finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

La Cour des Comptes recommande le respect du principe de sincérité dans la présentation de la Loi de Finances tel que prévu par l'article 42 de la LOLF en réintégrant les opérations du BTA dans le cadre V de la Loi de Finances en tant que dette publique.

§ 2 - INFORMATIONS INSUFFISANTES CONCERNANT LES OPERATIONS DE LA DETTE INTERIEURE

Il a été également constaté que les opérations sur dette intérieure n'ont pas été développées dans le CGAF alors que celles sur dette extérieure le sont. Ainsi, il est difficile d'apprécier les opérations en question.

La Cour des Comptes recommande le développement des opérations de la dette publique intérieure dans le CGAF 2010.

SECTION II - RESULTATS GENERAUX

Le résultat des opérations du cadre V - Opération en Capital de la Dette Publique - pour l'année 2010 est en régression par rapport au précédent exercice. En effet, si les opérations du cadre V en 2009 ont présenté un résultat excédentaire de 130 milliards d'Ariary et celles de l'année 2010 un résultat déficitaire de 4,12 milliards d'Ariary comme le montre le tableau ci-après :

TABEAU N° 15 - OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

(En Ariary)

Rubriques	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Dette intérieure	1 312 752 000 000,00	367 200 000,00	1 292 075 109 318,00	122 200 000,00	245 000 000,00
Dette extérieure	282 323 561 000,00	172 521 877 055,87	86 759 000 000,00	176 892 368 650,37	- 4 370 491 594,50
Total	1 595 075 561 000,00	172 889 077 055,87	1 378 834 109 318,00	177 014 568 650,37	- 4 125 491 594,50

Sources : LFA, LFR, PLR, Annexes au PLR, CGAF 2010

Au vu de ce tableau, force est de constater que les réalisations sont très éloignées des prévisions car n'atteignant même pas la moitié de ces dernières tant en recettes qu'en dépenses. En effet, les opérations enregistrées au niveau de ce cadre sont déficitaires de 4 125 491 594,50 Ariary à cause d'une faible rentrée des recettes extérieures.

Le tableau suivant montre, sur deux années successives, à savoir 2009 et 2010, les opérations enregistrées au titre du cadre V-OCDP :

TABEAU N° 16 - EVOLUTION DES OPERATIONS DU CADRE V - OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

(En Ariary)

Rubriques	2009		2010	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Dette intérieure	-	77 800 000,00	367 200 000,00	122 200 000,00
Dette extérieure	320 942 778 936,63	190 837 514 911,95	172 521 877 055,87	176 892 368 650,37
Total	320 942 778 936,63	190 915 314 911,95	172 889 077 055,87	177 014 568 650,37

Sources : PLR 2009, PLR et CGAF 2010

Au vu de ce tableau, les recettes sur dette extérieure ont chuté de près de la moitié en 2010 par rapport en 2009. Par contre, l'on constate une hausse des recettes sur dette intérieure alors que celles-ci ont été inexistantes l'année d'avant, ce qui conclut que l'Etat puise une partie de ses ressources dans l'épargne nationale en compensation des faibles rentrées de recettes extérieures.

La Cour des comptes recommande l'adoption de l'article 5 du PLR qui constate les Opérations en Capital de la Dette Publique s'élevant respectivement en recettes à 172 889 077 055,87 Ariary et en dépenses à 177 014 568 650,37 Ariary soit un solde débiteur de 4 125 491 594,50 Ariary

CHAPITRE VI - LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

Ce chapitre présentera les observations de la Cour concernant l'article 6 du PLR 2010 concernant les montants en dépassements de crédits à approuver.

La Cour constate que les crédits en dépassements présentés par l'article 6 du PLR ont été ventilés en dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Or, cette présentation peut ne pas être la plus appropriée étant donné que les crédits en dépassement sont à approuver suivant leurs caractères conformément à l'article 13 de la LOLF qui prévoit que : « Les crédits sont limitatifs, évaluatifs ou provisionnels. »

Dès lors, il y a lieu de distinguer les dépassements sur les crédits à caractère limitatif de ceux effectués sur les crédits à caractère évaluatif.

SECTION I - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS LIMITATIFS

En reprenant la définition des crédits limitatifs, l'article 13-a de la LOLF dispose que : « Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux alinéas ci-après. Les dépenses ne peuvent être engagées, ni ordonnancées, ni payées que dans la limite des crédits ouverts. ».

Le tableau suivant résume les dépassements de crédits au titre de dépenses à caractère limitatif :

TABLEAU N° 17 - DEPASSEMENT DE CREDITS SUR LES CREDITS LIMITATIFS

(En Ariary)

MINISTERES	SOA	COMPTE	CREDITS FINAUX	DEPENSES	DEPASSEMENT
Ministère de l'Education Nationale	00-81-0-150-00000	6241	4 528 000,00	4 556 000,00	-28 000,00
Ministère de l'Education Nationale	00-81-7-314-31403	6241	1 018 000,00	1 630 000,00	-612 000,00
Ministère de l'Education Nationale	00-81-0-110-00000	6042	-	11 582 715,60	-11 582 715,60
Ministère de l'Education Nationale	00-81-7-407-40711	6241	3 366 000,00	3 882 000,00	-516 000,00
TOTAL					-12 738 715,60

Sources : LFR, PLR, RAP, Etat de dépassement de crédits 2010

Des dépassements de crédits de caractère limitatif ont été relevés par la Cour des Comptes au sein du Ministère de l'Education Nationale représentant un montant total de 12 738 715,60 Ariary.

Selon les explications des responsables concernées, des dépenses ont été engagées, voire même mandatées pour certains, bien avant que des modifications aient été faites par une Loi de Finances Rectificative, suivant notes explicatives : n° 2014/206-CISCO/IKP/SP du 20 octobre 2014, n° 002/15/MEN/SG/DPFI du 17 février 2015, d'où les dépassements de crédits constatés au sein de ce Ministère. De tels dépassements résultent plutôt d'une mauvaise programmation budgétaire que d'une mauvaise gestion des crédits au niveau des ordonnateurs secondaires. Ainsi, la Cour estime que lesdits dépassements sont tolérables à hauteur de 1 156 000 Ariary.

Au vu de ces explications, il semble que des améliorations et rectifications soient nécessaires au niveau du SIIGFP sur les crédits réellement disponibles pouvant être objets de modifications par Loi de Finances Rectificative.

Quant aux dépassements de crédits de 11 582 715,60 Ariary au niveau du compte 6042 « *Supplément familial de traitement-Personnel non permanent* », ceux-ci résultent de dépenses qui n'ont pourtant pas été dotées de crédits par la Loi de Finance de l'année ni par la Loi de Finances Rectificative. De

plus, les dépenses en question sont des dépenses de solde dont tous dépassements sur les crédits correspondants sont interdits.

En effet, l'article 10 de la LOLF précise que : « [é] La présentation des crédits par catégorie est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur la catégorie des dépenses courantes de solde de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature et ne peuvent de ce fait être dépassés »

Par ailleurs, la LOLF, en son article 2, n'admet que des cas de dépassements résultant de circonstances de force majeure. Ainsi tout dépassement ne remplissant pas les conditions requises est inadmissible au regard de la loi.

A cet égard, il y a lieu d'engager les responsabilités des ordonnateurs secondaires (ORDSEC) en vertu des dispositions de l'article 5 du Décret n°2004-571 du 1^{er} juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution des dépenses publiques.

Aussi, la Cour recommande-t-elle :

-la reformulation de l'article 6 du PLR en faisant la distinction entre les crédits limitatifs et évaluatifs ;

-l'approbation des dépassements de crédits limitatifs d'un montant de 1156 000 Ariary ;

-le rejet des dépassements de crédits limitatifs d'un montant de 11 582 715,60 Ariary sur les crédits limitatifs de 12 738 715,60 Ariary contrairement à l'article 6 du PLR, en application des articles 2, 10 et 13a de la LOLF ;

-la traduction des responsables devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, en application de l'article 6 de la Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 sur le CDBF ;

-toutes améliorations nécessaires au SIIGFP concernant la mise à jour des crédits disponibles sujets à modifications par une LFR ;

-Par ailleurs, la Cour exhorte le Ministère des Finances à faire procéder à la connexion au SIIGFP de la Cour.

SECTION II - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS EVALUATIFS

Selon l'article 13-b de la LOLF, « Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, (...) Ces dépenses s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux programmes qui les concernent. »

Les dépassements de crédits constatés sur les crédits évaluatifs au titre du Budget Général de l'Etat sont présentés dans le tableau suivant:

TABLEAU N° 18 - DEPASSEMENT SUR CREDITS EVALUATIFS

(En Ariary)

MINISTERES	DEPASSEMENT
Ministère de la Justice	-39 905 476,00
Ministère des Finances et du Budget	-18 239 532 455,99
Ministère de l'Agriculture	-12 418 237 551,90
Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques	-207 328 653,22
Ministère de l'Environnement	-223 069 664,00
Ministère de l'Energie	-937 036 769,00
Ministère de l'Eau	-19 681 131,44
Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	-15 938 262 237,29
Ministère des Transports	-304 882 109,85
Ministère de la Santé	-713 234 464,00
Ministère de la Population et des Affaires Sociales	-12 061 146,00
Ministère de l'Education Nationale	-6 505 200 416,44
TOTAL GENERAL	-55 558 432 075,13

Sources : PLR, Annexes au PLR 2010, Etat de développement de crédits

Les dépenses en dépassement de crédits incriminées ci-dessus sont des crédits à caractère évaluatif. La LOLF prévoit en son article 13-b que : « Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, (...) Ces dépenses s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux programmes qui les concernent. ».

Concernant le Ministère de la Justice, il s'agit de la régularisation des frais de justice criminelle de l'exercice 2009 imputés « à tort », selon les termes du comptable public, au titre de l'exercice 2010. Malgré ces explications peu plausibles, étant donné que l'ordonnateur est en charge de s'assurer de la disponibilité des crédits de même que pour le comptable puisqu'il y va de ses responsabilités personnelle et pécuniaire, ce type de dépense a été catégorisé par la LOLF en son article 13-b comme une dépense obligatoire et donc de caractère évaluatif ne pouvant souffrir d'aucune insuffisance de crédits.

Les autres dépenses sont des dépenses d'investissement bénéficiant de financement affecté tel que le prévoit l'article 13-b de la LOLF précisant que « Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires (é). Il en est ainsi (é) des dépenses d'investissement bénéficiant d'un financement affecté dès lors qu'elles ont été régulièrement engagées (é) ». De même, suivant les termes de l'Instruction Générale n° 001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005, « Les fonds affectés (é) sont des crédits qui sont affectés à un financement. Ils peuvent être : (é) des subventions affectées, des emprunts extérieurs ».

En conséquence, la Cour recommande la constatation et l'approbation des dépassements de crédits évaluatifs d'un montant total de 55 558 432 075,13 Ariary en application de l'article 13-b de la LOLF.

CHAPITRE VII - LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

Le présent chapitre porte sur les résultats définitifs des Lois de Finances pour 2010 et le transfert du résultat au compte permanent du Trésor, objets des articles 7 et 8 du PLR.

SECTION I - PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ANNEE 2010

En définitif, l'année budgétaire 2010 affiche un résultat déficitaire de 261,49 milliards d'Ariary constitué par le déficit des opérations du budget général, des comptes particuliers du Trésor et des comptes d'emprunts et par l'excédent des opérations des budgets annexes et des Fonds de Contre-Valeur tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 19 - RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010
(En Ariary)

Libellés	Excédent	Déficit
Cadre I: Budget Général		150 821 801 453,74
Cadre II: Budgets annexes	6 956 341 980, 91	
Cadre III: Comptes Particuliers du Trésor		116 376 006 254,05
Cadre IV: Fonds de Contre-Valeur	2 873 124 151,10	
Cadre V: Dettes publiques		4 125 491 594,50
Total	9 829 466 132,01	271 323 299 302,29
Résultat de l'exécution de la Loi de Finances		261 493 833 170,28

Sources : CGAF, PLR et Annexes au PLR 2010

SECTION II - SITUATION DU COMPTE PERMANENT DU TRESOR

En application des dispositions des articles 2 et 43 in fine de la LOLF selon lesquels la Loi de Règlement autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent du Trésor, le résultat de l'exécution de la Loi de Finances pour l'exercice 2010 à transférer au Compte Permanent du Trésor s'élève donc à 261,49 milliards d'Ariary. Qu'ainsi, les articles 7 et 8 du PLR sont conformes aux résultats définitifs de l'exécution de la Loi de Finances pour 2010.

La Cour recommande l'adoption des articles 7 et 8 du PLR constatant le résultat définitif de l'exécution des Lois de Finances 2010 et le transfert au Compte Permanent du Trésor du résultat déficitaire d'un montant de 261 493 833 170,28 Ariary.

Toutefois, il est à faire observer que, le compte de résultat figurant dans le CGAF ne fait pas ressortir la situation cumulée du Compte Permanent du Trésor, en l'occurrence au 31 décembre 2009 après l'imputation dudit déficit. Cette anomalie a déjà été relevée pour le cas du Compte Permanent du Trésor des exercices budgétaires précédents.

La Cour insiste donc sur la prise des mesures visant à présenter dans le Compte Permanent du Trésor la situation cumulée au 1er janvier de l'exercice sous revue.

TITRE II- APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET DES MINISTÈRES

La mise en vigueur du budget de programme depuis l'année 2004 instituée par la Loi Organique N° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les lois de Finances (LOLF) implique une évaluation de la performance par programme en fin d'exercice. Or, on constate, et presque tous les acteurs budgétaires s'accordent à le dire qu'un système d'évaluation fiable de la performance n'est pas encore mis en place.

En effet, le PLR 2010 a déjà émis à juste titre certaines réserves quant à la difficulté d'évaluer la performance de l'Administration. Il en est ainsi, de la non prise en compte de la « gestion axée sur la performance » dans le SIIGFP, des moyens encore inadéquats pour la collecte, la fiabilité, la sécurité et le traitement des données. Malgré l'existence des documents de performance définissant les programmes gouvernementaux, l'évaluation de la performance en fin d'année par les Responsables de Programme n'est pas encore parfaite.

Toutefois, en dépit des difficultés évoquées supra il est toujours nécessaire d'essayer de faire une évaluation de ladite performance à l'issue de l'exercice budgétaire avec les moyens à disposition afin de pouvoir se rendre compte des efforts qui restent à accomplir.

C'est dans ce sens que cette partie « appréciation de la performance » qui, dans le présent rapport, fait suite à « l'analyse de l'exécution budgétaire » se propose d'évaluer la performance de l'Administration publique au cours de l'exercice 2010.

Pour ce faire, l'on procèdera à l'analyse sectorielle de la performance en faisant le constat de l'exécution des programmes par Ministère ou Institution. On essayera de déterminer aussi les causes et les conséquences d'une performance négative ou positive.

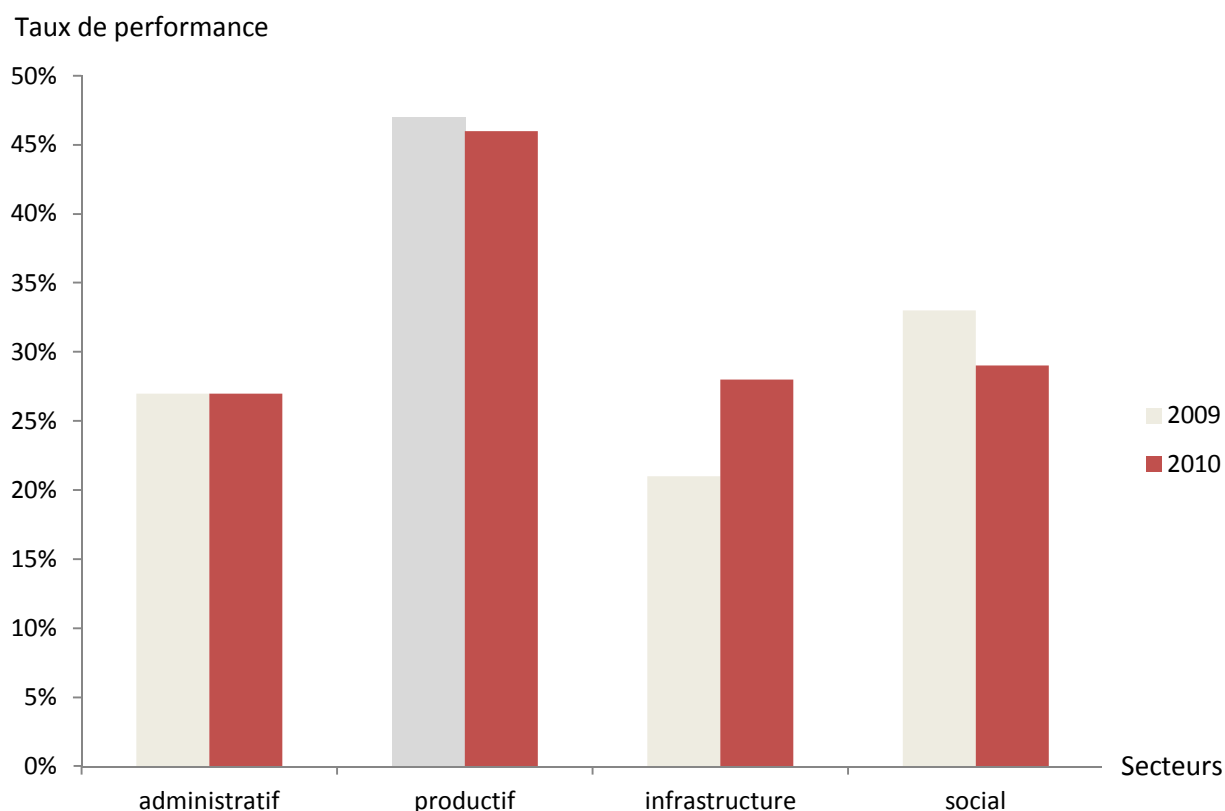
Par ailleurs, un rapprochement entre le PLR, le RAP et le Document de Suivi Budgétaire sera effectué afin d'établir la concordance entre ces documents.

Les recommandations de la Cour seront données à l'issue des analyses.

EVOLUTION GLOBALE DE LA PERFORMANCE (2009-2010)

L'année 2010 est la deuxième année de l'intégration effective de l'approche performance dans l'exécution des lois de finances. Ainsi, sera développée en premier lieu dans le Titre II une étude évolutive par rapport à 2009.

Les années 2009 et 2010 se situent dans un contexte de crise politique dont les impacts budgétaires et financiers suite aux retraits des bailleurs influent sur la performance de l'Administration. Et comme le montre le graphique ci-après, aucun changement majeur en termes de réalisations n'est observé pendant la période 2009 à 2010.

GRAPHIQUE 4 - EVOLUTION PAR SECTEUR DES TAUX DE PERFORMANCE

Sources : PLR 2009 et PLR 2010

Par rapport à 2009 enregistrant 150 valeurs cibles atteintes sur les 487 pour 35 entités avec un taux de réalisation de 30%, il est recensé 567 valeurs cibles en 2010 repartis entre 36 Institutions et Ministères dont 170 seulement sont atteints soit 29%.

En 2009, le secteur administratif englobe 14 Institutions et Ministères alors qu'en 2010, 15 entités y sont enregistrées : La Présidence de la Haute Autorité de la Transition, Primature, la Haute Cour Constitutionnelle, le Conseil Supérieur de la Transition, le Congrès de la Transition, le Ministère de Finances et du Budget, le Ministère de la Sécurité Intérieure, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de la Justice, le Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie Nationale, le Ministère de l'économie et de l'industrie, le Ministère des Forces Armées, le Ministère du Commerce, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales. Ils assurent principalement les fonctions régaliennes de l'Etat. La différence réside dans le fait que le Ministère de la Fonction Publique, de Travail et des Lois Sociales n'intègre le secteur qu'en 2010 entraînant une augmentation d'objectifs, soit 271, alors qu'en 2009 ils ont été 190. Le taux de réalisation des objectifs est à peu près le même pour les deux années, soit 27% pour un nombre respectif d'objectif atteint de 52 et 74.

Le secteur productif est constitué des entités jouant un rôle économique : Ministère du Tourisme et de l'Artisanat, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Elevage, Ministère de la Pêche et des Ressources halieutiques, Ministère de l'Environnement et des Forêts, Ministère des Mines. En 2009, 53 objectifs y sont assignés pour être au nombre de 70 en 2010. Malgré le fait que 32 ont été atteints

en 2010 contre 25 en 2009, on constate une baisse de performance : 45% en 2010 contre 47% en 2009.

Quant au secteur infrastructure, il s'agit surtout des entités d'appui et responsables d'œuvres publics : Ministère de la Communication, Ministère de l'Énergie, Ministère de l'Eau, Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie, Ministère de l'Aménagement du Territoire et Décentralisation, Ministère des Transports, Ministère des Télécommunications, des Postes et des nouvelles Technologies. Le secteur dénombre 70 indicateurs en 2009 et 69 en 2010, avec un taux de réalisation respectif de 21% et 27%. Bien qu'on constate une amélioration de la performance en 2010, l'on pourrait dire que le secteur infrastructure a un niveau de performance insuffisant.

Pour le secteur social, celui-ci englobe les ministères assurant surtout les services publics : Ministère de la Santé et du Planning Familial, Ministère de la Population et des Affaires Sociales, Ministère de la Jeunesse et des Sports, Ministère de l'Éducation Nationale, Secrétariat d'État chargé de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, Ministère de la Culture et du Patrimoine. Malgré une diminution de nombre d'indicateurs en 2010 par rapport à 2009 : 174 contre 157, une régression relative à l'atteinte des objectifs est enregistrée en 2010 avec un taux de réalisation de 28% contre 33% en 2009.

Afin d'apporter plus de clarté dans la lecture du PLR, une grille d'évaluation a été établie par la Cour pour classer les différents Institutions et Ministères selon leur performance :

TABLEAU N° 20 - GRILLE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

VALEURS CIBLES ATTEINTES A 100% EN %	APPRECIATION
Supérieur ou égal à 80%	Performance satisfaisante
Entre 80 et 50% (inclus)	Performance modérée
Inférieur à 50%	Performance insuffisante

CHAPITRE I - LA PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF

Le secteur Administratif est composé de 15 Institutions et Ministères. Ce secteur a bénéficié de 49% des crédits dont 91% de ces inscriptions budgétaires ont été utilisés.

En termes de réalisations financières, le Ministère des Finances et du Budget, la Présidence de la Haute Autorité de la Transition et le Ministère des Forces Armées ont été les mieux dotés dans ce secteur et ils figurent également parmi ceux qui ont un taux de consommation de crédits de plus de 90%.

Cette situation s'explique par le fait qu'en 2010, l'État a, entre autres, axé son programme sur l'importance de la transparence et le renforcement des prestations des services publics, la mise en place d'activités à impacts directs sur la population et le renforcement de la sécurité publique.

Particulièrement pour les dépenses d'investissement, ce secteur représente 16% de l'enveloppe globale du Programme d'Investissement Public (PIP). La Présidence de la Haute Autorité de la Transition, grâce aux fonds obtenus sur le contrat d'exploration du gisement de fer Soalala bénéficie de la part la plus importante avec un montant de 240,20 milliards d'Ariary, dont 93% ont été dépensé

essentiellement dans le cadre de la mission « Appui de la Présidence aux grands projets et des secteurs sociaux ».

En termes de réalisations des objectifs assignés, lesquels sont au nombre de 271, l'on a enregistré un taux de performance de 27% en 2010. Ceci résulte d'une part, du fait qu'aucun département ministériel n'a atteint à 100% chacun des objectifs fixés et que d'autre part, un Ministère et une Institution n'ont enregistré aucune réalisation.

La performance globale du secteur administratif est résumée comme suit :

TABLEAU N° 21 - PERFORMANCE SECTEUR ADMINISTRATIF

INSTITUTIONS ET MINISTÈRES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS RÉALISÉES à 100% (3)	TAUX DE RÉALISATION (4=3 /2) En %
CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA TRANSITION	7	5	71
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	12	7	58
MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET	45	22	48
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	23	11	47
SECRETARIAT D'ÉTAT À LA GENDARMERIE NATIONALE	13	6	46
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INDUSTRIE	5	2	40
CONGRÈS DE LA TRANSITION	4	1	25
MINISTÈRE DES FORCES ARMÉES	20	5	25
MINISTÈRE DU COMMERCE	4	1	25
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	6	1	16
PRIMATURE	17	2	11
MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	72	8	11
PRÉSIDENTE DE LA HAUTE AUTORITÉ DE LA TRANSITION	30	3	10
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	7	0	-
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	6	0	-
TOTAL	271	74	27

Sources : PLR et RAP 2010

Il ressort de ce tableau qu'aucun des Institutions et Ministères du Secteur Administratif n'a franchi la barre des 80%, taux de valeurs cibles minimum à atteindre pour accéder à la classification performance satisfaisante.

Le CST est le plus performant du secteur avec un taux de réalisation de 71%, tandis que le MAE et la HCC n'ont réalisé à 100% aucun de leurs objectifs.

SECTION I - LES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES À PERFORMANCE MODÉRÉE

Parmi les Institutions et Ministères composant le secteur administratif, le CST et le Ministère de la Sécurité Intérieure (MSI) ont réalisé une performance modérée.

Le CST est le plus performant des deux en atteignant à 100% les 71% de ses objectifs.

Il a bénéficié de 13,68 milliards d'Ariary de crédits et a consommé 12,05 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de crédits de 88%.

Une seule mission « 020 Conseil Supérieur de la Transition » compose cette Institution. Pour réaliser cette mission, elle s'est dotée de 2 programmes, à savoir :

- « 002 Administration et Coordination » ;
- « 119 Appui aux membres de l'Institution ».

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après résumant les objectifs avec leurs indicateurs respectifs permet d'évaluer la performance du CST:

TABLEAU N° 22 - PERFORMANCE DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6= 5/4) En %
002 Administration et Coordination	002-1 Renforcer les prestations des services publics	002-1-1 Délai moyen de traitement du dossier (Salaires du personnel permanent)	30	30	100
		002-1-2 Délai moyen de traitement du dossier (fonctionnement des services)	45	50	111
	002-2 Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficient et efficace	002-2-1 Taux d'exécution budgétaire	80	90,73	113
119 Appui aux membres de l'Institution	119-1 Renforcer l'Etat de droit	119-1-1 Nombre de résolution proposée	86	45	52
		119-1-2 Nombre de visites effectuées auprès des CTD	505	886	175
	119-2 Renforcer les prestations des Services publics	119-2-1 Délai moyen de traitement de dossier (salaires et indemnités des membres de l'Institution)	28	28	100
		119-2-2 Délai moyen de traitement du dossier (fonctionnement des membres du Bureau Permanent et des Commissions)	45	45	100

Source : RAP 2010.

Parmi les 7 objectifs du CST, 2 seulement n'ont pas été atteints à 100%.

- Programme « 002 Administration et Coordination » : concernant l'indicateur « 002-1-2 Délai moyen de traitement du dossier (fonctionnement des services) », si la valeur cible prévue est de 45 jours, la réalisation se chiffrait à 50 jours. Par contre, la valeur cible du « Délai moyen de traitement du dossier des Salaires du personnel permanent », a été atteinte.

La valeur cible de l'indicateur « 002-2-1 Taux d'exécution budgétaire » affiche un résultat satisfaisant de 90% si au début le CST s'est fixé pour 80%.

- Programme « 119 Appui aux membres de l'institution » : s'agissant des valeurs cibles de l'indicateur « 119-1-1 Nombre de résolution proposée », 45 seulement sont proposées au niveau de la Chambre haute même si au départ, elle en a prévu 86. Sa classification dans les Institutions à performance modérée est due en grande partie au manque de performance de cet indicateur. La meilleure performance revient à l'indicateur « 119-1-2 Nombre de visites effectuées auprès des CTD » du programme « 119 Appui aux membres de l'institution » avec 886 visites réalisées sur 505 prévues.

Les valeurs cibles des délais moyens prévus pour le traitement des dossiers relatifs aux salaires des membres de l'institution et au fonctionnement des membres du Bureau Permanent et des Commissions sont tous respectées.

Les observations concernant le CST dans l'exposé de motifs du Projet de Loi portant Loi de Règlement pour 2010 est conforme dans sa globalité au RAP 2010.

Toutefois, pour ce qui est de la réalisation financière, notamment en matière de crédit consommé une discordance subsiste entre le PLR et le Document de suivi budgétaire. En effet, dans ce dernier, le CST a bénéficié de 13,68 milliards d'Ariary de crédits et il en a consommé 12,50 milliards d'Ariary, soit 91% de taux de consommation de crédits.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Pour ce qui est de la valeur cible de l'indicateur « 002-1-1 Délai moyen de traitement du dossier (Salaires du personnel permanent) », malgré un retard de paiement de salaire du personnel permanent pour le mois d'août dû à l'insuffisance de crédit alloué, la prévision de 30 jours a été respectée.

Par contre, la non-réalisation des valeurs cibles de l'indicateur « 002-1-2 Délai moyen de traitement du dossier, fonctionnement des services », le délai moyen prévu 45 jours et le délai moyen réalisé 50 jours, s'explique en grande partie par le retard d'envoi des factures par les fournisseurs.

La dotation de la Direction des Affaires Administratives et Financières en appareils photocopieuses a dégagé un impact positif sur l'indicateur « 002-2-1 Taux d'exécution budgétaire » de l'objectif « 002-2 Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficient et efficace ».

S'agissant de l'objectif « 119-1 Renforcer l'Etat de droit » notamment l'objectif « 119-1-1 Nombre de résolution proposée », malgré une amélioration par rapport à la réalisation de 2009 aucune explication n'a été fournie dans l'exposé de motifs du PLR et le document de suivi budgétaire quatrième trimestre sur le manque de performance de 2010.

Les 2 valeurs cibles qui n'ont pas été atteintes par le CST concernent plus particulièrement le délai moyen de traitement du dossier, fonctionnement des services, dépassé de 5 jours et les « résolutions proposées » réalisées dont la différence entre celles qui sont prévues est de 41.

La Cour recommande :

- *d'apporter plus de soin à la confection du document de suivi budgétaire suivant les instructions de la Direction Générale du Budget ;*
- *la recherche des voies et moyens pour améliorer la performance de l'institution quant à leur mission principale notamment l'objectif « 119-1 Renforcer l'Etat de droit » ;*
- *l'insertion d'un indicateur prenant en compte le nombre de propositions de lois à l'initiative de la Chambre Haute.*

SECTION II - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

Le MAE a pour vocation de mettre en œuvre la politique étrangère de l'État. Il a bénéficié de 4 908 807 127 Ariary de crédits et en a consommé 36 645 278 780,36 Ariary

§ 1 - CONSTATS

Le tableau suivant montre les indicateurs caractéristiques permettant d'évaluer la performance du MAE :

TABEAU N° 23 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS DE PERFORMANCE (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6=5/ 4) En %
006 Administration et Coordination	006-1 Mettre en œuvre la standardisation, le professionnalisme et l'efficacité dans les services publics	006-1-1 Indicateur de l'efficacité de l'État de la Banque Mondiale	55 unités	53 unités	96
601 Renforcement des travaux de promotion au niveau des Représentations extérieures de Madagascar	601-1 Participer aux manifestations économiques et commerciales internationales	601-1-1 Nombre d'actions de promotion effectués	40	10	25
	601-2 Promouvoir les produits malgaches afin de conquérir les marchés mondiaux	601-2-1 Nombre de vitrines mises en place dans les Représentations extérieures de Madagascar	22	0	0
		601-2-2 Nombre de missions économiques arrivées à Madagascar	30	0	0
603 Renforcement de la promotion des coopérations internationales	603-1 Etablir des accords de partenariat économiques avec plusieurs organisations et ONG internationales	603-1-1 Nombre d'accords signés	60	0	0
	603-2 Organiser des visites, réunions, portes ouvertes, commission mixte	603-2-1 Nombre d'événements organisés	4	3	75

Source : RAP 2010

Il s'ensuit que :

- Le Programme 006 Administration et Coordination : ayant pour but de mettre en œuvre la standardisation, le professionnalisme et l'efficacité dans les services publics avec un taux de réalisation de 96%.
- Le Programme 601 Renforcement des travaux de promotion au niveau des Représentations extérieures de Madagascar afin de promouvoir les produits malgaches accusent un taux de réalisation nul hormis les participations économiques et commerciales internationales effectuées qui sont au nombre de 10 sur les 40 prévues.

- Le Programme 603 Renforcement de la promotion des coopérations internationales de coopération internationale, aucun accord n'est signé en 2010 afin d'instaurer des partenariats. En revanche, le Ministère a pu organiser 3 événements sur 4.

A l'égard du rapport annuel de performance 2010, les données révélées par celui-ci traduisent bien l'évaluation de performance formulée par l'exposé de motifs du PLR. En effet, le premier dévoile les chiffres et valeurs caractéristiques de la performance insuffisantes confirmés par l'évaluation du second.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

L'année 2010 s'inscrit dans un contexte particulier où Madagascar a vécu une crise politique caractérisée par un changement de régime. En quête d'une reconnaissance internationale, l'Administration s'est vue tournée le dos par ses partenaires étrangers et dans la foulée, les financements sont suspendus dans l'attente d'un retour à l'ordre constitutionnel.

En effet, la crise a engendré une certaine désorganisation de l'Administration qui ne lui permette pas d'asseoir une structure stable d'où une politisation accrue des affaires nationales.

En outre, l'Administration, pour amortir l'effet de la crise surtout en matière de financement, a opté pour la politique d'austérité budgétaire. Il s'ensuit une insuffisance de crédits qui ne permet pas d'atteindre les objectifs que le Ministère s'est fixé.

D'ailleurs le MAE s'est attelé surtout à la recherche d'une reconnaissance internationale pour le régime en place et en a fait sa priorité.

La Cour recommande de :

- *Mettre en place ou, le cas échéant, renforcer un programme interministériel incluant le Ministère de commerce et le Ministère de l'économie vu les objectifs d'ordre économique que le MAE s'est proposée d'atteindre (échanges commerciaux et promotion des produits nationaux) ;*
- *Professionnaliser les fonctions assignées au MAE pour assurer la neutralité et l'objectivité en vue d'atteindre une bonne performance ;*
- *Revoir la fixation des valeurs cibles selon le contexte en vue d'une politique étrangère plus ambitieuse.*

CHAPITRE II - LES PERFORMANCES DU SECTEUR PRODUCTIF

Le secteur productif détient seulement 6,14% des crédits ouverts. Ce secteur a en moyenne, dépensé 52% de ces allocations de crédits.

L'agriculture définie comme domaine prioritaire a pu consommer 59,22 milliards d'Ariary de crédits sur les 124,37 milliards d'Ariary qui ont été ouverts à son compte, soit un taux de réalisation de 47%. Au niveau des dépenses d'investissement, 43,39 milliards d'Ariary sur les 107,44 milliards d'Ariary seulement ont été utilisés, soit un taux de réalisation de 40%.

En 2010, les indicateurs fixés pour le secteur productif sont au nombre de 70 lesquels sont repartis entre 6 Ministères. 32 indicateurs sur les 70 fixés soit 45% sont atteints avec un taux de 100%.

La performance globale du secteur du Productif est résumée comme suit :

TABEAU N° 24 - PERFORMANCE DU SECTEUR PRODUCTIF

MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS REALISEES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4 = 3 / 2) En %
MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT	6	6	100
MINISTERE DE L'ELEVAGE	13	7	53
MINISTERE DE LA PECHE	12	6	50
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS	6	3	50
MINISTERE DE L'AGRICULTURE	23	10	43
MINISTERE DES MINES ET DES HYDROCARBURES	10	0	0
TOTAL	70	32	45

Sources : PLR et RAP 2010

Il ressort de ce tableau que le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat est le plus performant tandis que pour le Ministère des Mines et des Hydrocarbures, aucune de ses réalisations n'enregistre un taux de 100%.

SECTION I - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE SATISFAISANTE

Parmi les Ministères composant le secteur productif seul le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat (MTA) a réalisé une performance satisfaisante. En effet, les 6 objectifs de ce Ministère sont atteints à hauteur de 100%.

Le MTA a bénéficié de 2,83 milliards d'Ariary de crédits et il en a consommé 2,71 milliards d'Ariary, soit 95% de taux de consommation de crédits.

Le MTA comprend deux missions.

La mission « 350-Tourisme » comporte trois programmes :

- 040-Administration et coordination ;
- 608-Développement du Tourisme ;
- 610-Développement du contrôle et du suivi touristique.

Quant à la mission « 342-Artisanat », deux programmes contribuent à sa réalisation :

- 040- Administration et coordination ;
- 611-Développement de l'artisanat.

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après résumant les objectifs avec leurs indicateurs respectifs permet d'évaluer la performance du MTA:

TABLEAU N° 25 - PERFORMANCE DU MINISTRE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT

PROGRAMMES	OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	TAUX (%)
040 Administration et Coordination	040-1 Amélioration de la qualité des services publics	040-1-1 Délai de traitement des dossiers administratifs (Moyenne d'heures pour le traitement des dossiers)	72	72	100
	046-1 Amélioration de la qualité des services publics	046-1-1 Délai de traitement des dossiers administratifs (Moyenne d'heures pour le traitement des dossiers)	72	72	100
608 Développement du Tourisme	608-1 Valorisation du potentiel touristique	608-1-1 Nombre de touristes visitant Madagascar	180.000	196.052	109
		608-1-2 Recettes générées par le secteur (en Millions de DTS)	128	139,74	109
610 Développement du contrôle et du suivi touristique	610-1 Normalisation du secteur tourisme	610-1-1 Nombre d'établissements suivis et contrôlés	450	626	139
611 Développement de l'artisanat	611-1 Professionnalisation des artisans	611-1-1 Artisans professionnalisés (nombre de cartes d'artisans délivrés)	400	565	141

Source : RAP 2010

Il ressort de ce tableau les commentaires suivants:

- Programme « 040-Administration et coordination » : l'indicateur d'objectif portant sur le délai de traitement des dossiers administratifs (Moyenne d'heures pour le traitement des dossiers) est une nouveauté pour 2010.

Pour les deux missions, le programme « Administration et coordination » a le même objectif qui est « l'amélioration de la qualité des services publics ». Ainsi, concernant le délai de traitement des dossiers administratifs, la valeur cible de moyenne d'heures de 72 a été respectée pour le traitement de dossiers.

- Programme « 608-Développement du Tourisme » : pour l'atteinte de l'objectif « 608-1 Valorisation du potentiel touristique », le MTA s'est surtout appuyé sur l'amélioration du nombre de touristes visitant notre pays ainsi que les recettes générées par le secteur. Ces dernières avec une valeur cible de 128 Millions de Droits de Tirages Spéciaux (DTS) s'élèvent finalement à 139,74 Millions de DTS. Un résultat dû notamment aux 196 052 touristes visitant notre pays au cours de l'année 2010.
- Programme « 610-Développement du contrôle et du suivi touristique » : les efforts consentis pour la valorisation du potentiel touristique restent vains si la qualité des infrastructures d'accueil n'est pas aux normes. Ainsi, la normalisation du secteur tourisme a été la base de ce programme. En se tablant sur 450 établissements suivis et contrôlés, le MTA a obtenu finalement un résultat de 626.
- Programme « 611-Développement de l'artisanat » : la professionnalisation des artisans est l'unique objectif. Avec un résultat de 565 artisans professionnalisés en 2010, l'objectif, qui est de 400, est largement dépassé.

Pour ce qui est des observations concernant le MTA dans l'exposé de motifs du PLR pour 2010, elles sont conformes dans sa globalité au rapport annuel de performance 2010. Toutefois, il y a lieu de remarquer une discordance entre les réalisations financières mentionnées dans le PLR et le Document de suivi budgétaire.

En effet, dans ce dernier document, le MTA a bénéficié de 1,98 milliards d'Ariary de crédits et en a consommé 1,90 milliards d'Ariary, soit 96% de taux de consommation de crédits.

En général, les bonnes performances du MTA sont dues au partenariat noué entre le Ministère et les organismes acteurs de développement dans ce secteur ainsi que les différents démembrements du Ministère dans les différentes régions.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Une amélioration des conditions de travail a permis l'atteinte de l'objectif « Amélioration de la qualité des services publics » du programme « 040 Administration et Coordination ».

Malgré l'insuffisance de crédit notamment à l'appui de l'objectif « 611-1 Professionnalisation des artisans », l'intensification du système de partenariat avec les organisations d'artisans et des organismes d'appui a porté ses fruits.

La promotion de la destination Madagascar (foires, salons, eductours presse) sur les marchés extérieurs et l'augmentation de la fréquence de vol sur Madagascar a contribué au résultat du programme « 608 Développement du Tourisme ».

Enfin, le résultat satisfaisant de la valeur cible « 610-1-1 Nombre d'établissements suivis et contrôlés » du programme « 610 Développement du contrôle et du suivi touristique » fait suite au partenariat entre le Ministère et l'Office National du Tourisme (ONTM), les Offices Régionaux du Tourisme ainsi que les Directions Régionales du Tourisme et de l'Artisanat.

Toutes les valeurs cibles des indicateurs d'objectifs ont été atteintes. Une nette amélioration de la situation du secteur tourisme est observée par rapport à celle de 2009. En continuant dans ce sens, le MTA travaille dans la mise en place des bases pour le développement de ce secteur.

Quant au secteur artisanat, une baisse du nombre des artisans professionnalisés par rapport à celui de 2009 a assombri le tableau.

La Cour recommande :

- *au vu du dépassement des 4 des 6 valeurs cibles par celles qui ont été réalisées, le MTA doit revoir ses prévisions, au regard des motifs évoqués concourant à ces résultats qui sont en majorité de nature prévisible ;*
- *malgré le fait que pour l'ensemble des programmes, les indicateurs d'objectifs utilisés sont pertinents, d'ailleurs parmi les indicateurs d'objectifs du programme « 610 Développement du contrôle et du suivi touristique », le pourcentage d'établissement aux normes par rapport aux établissements existants, ce afin d'apprécier l'efficacité de la descente des agents contrôleurs et la suite donnée aux recommandations formulées à cet effet ;*
- *d'apporter plus de soin à l'élaboration du document de suivi budgétaire suivant les instructions de la Direction Générale du Budget.*

SECTION II - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE MODÉRÉE.

Les entités considérées comme ayant une performance modérée sont le Ministère de l'Élevage, le Ministère de la Pêche et le Ministère des Eaux et Forêts.

Les crédits alloués au MINEL au titre de l'année 2010 s'élèvent à 7 826 429 174 Ariary. Le Ministère a pour mission principale de développer le système d'élevage en appuyant sur deux programmes :

- L'administration et coordination afin de piloter le secteur, améliorer la qualité de l'environnement et la gestion des ressources et gérer le système d'information ;
- Le développement de la production animale dans le but d'assurer la sécurité sanitaire des produits et améliorer en quantité et en qualité les produits tout en préservant l'environnement.

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après récapitule la réalisation des programmes au sein du Ministère :

TABEAU N° 26 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE L'ÉLEVAGE (MINEL)

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6=5/4) En %
039 Administration et Coordination	039-1 Piloter le secteur élevage	039-1-1 Activités du secteur Elevage planifiées et programmées	3	3	100
	039-2 Améliorer la qualité de l'environnement lié au secteur élevage	039-2-1 Fonctionnement interne du MIN EL amélioré (audit)	32	22	68
		039-2-2 Environnement lié à l'élevage préservé et amélioré	5	4	80
		039-2-3 Textes réglementaire relatifs à l'élevage mis à jour et élaboré	10	12	120
	039-3 Améliorer la gestion des ressources du secteur élevage	039-3-1 Budget élaboré et suivi de son exécution (taux d'exécution budgétaire)	100	99,67	99
		039-3-2 Agents du MINEL formés	44	48	109
		039-3-3 Marchés passés	3	4	133
	039-4 Gérer le système d'information au niveau du secteur élevage	039-4-1 Gérer le système d'information, de communication et de suivi-évaluation mis en place	3	3	100
406 Développement de la production animale	406-1 Assurer la sécurité sanitaire des produits d'élevage	406-1-1 Vétérinaires sanitaires formés	40	22	55
		406-1-2 Doses de vaccin administré dans l'année	4 156 900	3 460 000	82
		406-1-3 Quantité de carcasses produites visées par les services vétérinaires	80 000	64 987,3	81
	406-2 Améliorer en qualité et en quantité les produits d'origine animale tout en préservant et améliorant l'environnement lié à l'élevage	406-2-1 Exploitation d'élevage mises en place	30	28	93
		406-2-2 Unités de production de géniteurs mises en place	3	3	100

Source : RAP 2010

Il s'ensuit que :

- Programme « 039 Administration et Coordination » : la plupart des objectifs du Ministère liés à l'administration et coordination ont été atteints ou presque vu les valeurs réalisées par rapport à celles ciblées à savoir : les activités planifiées et programmées, les textes réglementaires actualisés et élaborés, l'exécution du budget, les agents formés, les marchés passés, le système d'information mis en place. Les autres objectifs relatifs au fonctionnement interne du Ministère et à la préservation de l'environnement accusent une performance plus faible.
- Programme « 406 développement de la production animale » : concernant la sécurité sanitaire des produits, les écarts entre les valeurs ciblées et celles réalisées sont significatifs. Il en est ainsi du nombre des vétérinaires formés, des doses de vaccin administrées et les carcasses visées par les services vétérinaires. En revanche, les objectifs relatifs à la mise en place des infrastructures pour améliorer les produits d'origine animale ont été atteints.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

L'identification des zones d'intervention et la finalisation du projet PEACE (Programme d'encadrement et d'appui aux communautés des Eleveurs) ont permis au Ministère de piloter le secteur et d'avoir ainsi un résultat encourageant. En ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'environnement, l'insuffisance des moyens est évoquée par le Ministère. Pour ce qui est du faible taux de réalisation en matière de formation, des problèmes relatifs aux mandats sanitaires ont été rencontrés.

On peut relever comme conséquences :

- L'insécurité alimentaire,
- Un niveau d'encadrement peu satisfaisant des éleveurs.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande :

- *D'améliorer la perception des recettes non fiscales du Ministère : le fonds de l'élevage et le fonds pour la lutte contre les maladies de bétails*
- *De sensibiliser tous les acteurs quant à la préservation de la qualité de l'environnement*
- *De multiplier l'effort pour la formation des éleveurs.*

SECTION III - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

Les Ministères qui ont réalisé moins de 50% de leurs valeurs cibles sont : le Ministère des Mines et des Hydrocarbures et le Ministère de l'Agriculture.

Le Ministère des Mines et des Hydrocarbures a bénéficié de 1,96 milliards d'Ariary de crédits et il a consommé de 1,85 milliards d'Ariary, soit 94% de taux de consommation de crédits.

Ces crédits sont affectés à la seule mission du département, la mission « 530 MINES ». Cette dernière comporte 3 programmes à savoir :

- « 019 Administration et Coordination »,

- « 204 Développement du Secteur Pétrolier »,
- « 609 Développement du Secteur Minier ».

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après résumant les objectifs avec leurs indicateurs respectifs permet d'évaluer la performance du MMH:

TABLEAU N° 27 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES MINES ET DES HYDROCARBURES

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6=5/4) En %
019 Administration et Coordination	019-1 Renforcer les prestations de services publics	019-1-1 Indicateur de l'efficacité de l'Etat de la Banque mondiale	25	24	92
204 Développement du Secteur Pétrolier	204-1 Promouvoir les ressources d'énergie afin de réduire la dépendance du pays aux énergies d'origine fossile	204-1-1 Nombre d'artisans fabricants les réchauds et lampions à éthanol	0	0	0
		204-1-2 Réduction progressive des gaz à effet de serre émis par l'utilisation du charbon de bois et réduction des prélèvements	50%	nd	0
		204-1-3 Taux de diminutions de pétrole lampant importé	0%	nd	0
	204-2 Encourager et faciliter l'exploitation des ressources d'hydrocarbures du pays	204-2-1 Augmentation du nombre de contrats signés	0%	nd	0
		204-2-2 Augmentation du volume d'investissement	0%	nd	0
		204-2-3 Evolution de la consommation de produit pétrolier	3%	nd	0
609 Développement du Secteur Minier	609-1 Augmenter la valeur ajoutée par transformation des produits miniers	609-1-1 Accroissement des recettes d'exportation minière	190 milliards d\$Ar	182,4 milliards d\$Ar	96
	609-2 Renforcer la promotion des investissements dans les industries extractives	609-2-1 Nombre de titres miniers délivrés	0	481	++
	609-3 Renforcer la transparence dans la gestion des ressources minières	609-3-1 Accroissement des redevances minières	7	1,09	15

Source : RAP 2010

Le tableau appelle les commentaires suivants :

- Programme « 019 Administration et Coordination » : L'objectif « 019-1 Renforcer les prestations de services publics » a atteint un taux de réalisation de 92%.
- Programme « 204 Développement du Secteur Pétrolier » : Ce programme a visé deux principaux objectifs : Promouvoir les ressources d'énergie afin de réduire la dépendance du pays aux énergies d'origine fossile et encourager et faciliter l'exploitation des ressources d'hydrocarbures du pays. Il ressort de ce tableau que les indicateurs afférents à ce programme ne sont pas spécifiés. En effet, presque toutes les valeurs cibles sont nulles et que toutes les réalisations ne sont pas disponibles.

- Programme « 609 Développement du Secteur Minier » : L'objectif « 609-1 Augmenter la valeur ajoutée par transformation des produits miniers » dispose d'un niveau d'atteinte de 96%, la valeur réalisée étant 182,4 milliards contre 190 milliards de prévision.
Le deuxième objectif « 609-2 Renforcer la promotion des investissements dans les industries extractives » est atteint avec 481 titres miniers délivrés. Toutefois, avec une valeur cible nulle, l'on ne peut pas apprécier la performance pour cet objectif.

Le taux de performance pour le troisième objectif est de 15 % avec une valeur cible « 7 » et une valeur réalisée « 1,09 ».

Outre les constats sus-évoqués, des incohérences entre PLR et RAP ont été relevées comme le montre le tableau ci-après :

TABEAU N° 28 - INCOHERENCES ENTRE PLR ET RAP

PLR	RAP
Prévision de recettes d'exportation : 93 milliards	Accroissement des recettes d'exportation : 191 milliards
Une hausse des ristournes et redevances	La valeur cible relative aux redevances n'est pas atteinte.
Une performance continue	Aucun indicateur n'est atteint

Sources : PLR et RAP 2010

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Des causes de cette contre-performance sont avancées dans le PLR pour chaque programme :

- Programme « 204 Développement du Secteur Pétrolier » : Selon la Revue Budgétaire 4ème Trimestre 2010, la non disponibilité des informations source programme est due au fait que la Direction Générale des Hydrocarbures au sein du MMH n'a été créée que récemment.
En outre, il a été évoqué dans le PLR que des contraintes, entre autres, les problèmes liés aux statistiques minières, ont limité la performance du secteur minier.
- Programme « 609 Développement du Secteur Minier » : Outre la crise sociale au sein du QMM qui a engendré un ralentissement des activités, la non comptabilisation des recettes obtenues pour le permis du Fer de Soalala s'élevant à 100 Millions de Dollars affectent les recettes du secteur minier.
Comme principale conséquence, l'on peut citer que les recettes d'exportation minière ne sont pas réalisées comme escomptées.

Par ailleurs cette asymétrie des informations contenues dans les deux documents peut remettre en cause leur fiabilité.

Au vu des analyses mentionnées supra, la Cour tient à recommander :

- de formuler des objectifs plus explicites afin d'éviter des séries de données vides ;
- Une collecte et traitement plus pertinentes des données au sein du Ministère vu l'importance de sa mission ;
- D'améliorer le recouvrement des recettes du secteur minier ;
- De veiller à la transparence de la gouvernance minière ;
- De sensibiliser la population sur les dégâts irréversibles causés par une exploitation irrationnelle des ressources minières ;
- De déployer des efforts pour limiter le trafic des ressources minières qui alimentent les conflits.

CHAPITRE III - LA PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE

Pour le secteur infrastructure, 15% des crédits du Budget Général lui ont été attribués mais à peine 33% ont été consommés. Sur les sept Ministères composant ce secteur, un seul a pu dépasser le seuil des 80% en termes de consommation de crédits à savoir, le Ministère de la Communication. Le Ministère de l'Énergie a dépensé 4,01 milliards d'Ariary sur les 44,77 milliards d'Ariary de crédits soit à peine un taux de consommation de 9%.

Par ailleurs, 43% de l'enveloppe totale du PIP ont été consacrés vers ce secteur ; 60,06 milliards d'Ariary ont servi à la réalisation des investissements définis dans ces sept Ministères et 69 indicateurs ont été fixés afin d'apprécier la performance dudit secteur. Mais la totalité de ces indicateurs n'ont pas pu être atteints à 100% pendant l'exercice 2010.

La performance globale de ce secteur est résumée comme suit :

TABLEAU N° 29 - PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE

MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS REALISEES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4 = 3/2) En %
MINISTERE DE L'ENERGIE	8	3	37
MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION	15	5	33
MINISTERE DES TRANSPORTS	15	5	33
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA METEOROLOGIE	11	3	27
MINISTERE DE L'EAU	10	2	20
MINISTERE DE LA COMMUNICATION	7	1	14
MINISTERE DES TELECOMMUNICATION, DES POSTES ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES	3	0	0
TOTAL	69	19	27

Sources : PLR et RAP 2010

Aussi, au vu des critères établis par la Cour, aucun de ces 7 départements ministériels ne peut être classé ni dans la catégorie à performance satisfaisante ni dans la catégorie à performance modérée.

L'analyse qui suit porte sur le Ministère de l'Énergie (MINEN) et le Ministère de la Poste, de la Télécommunication et des Nouvelles Technologies (MPTNT) étant donné que les activités liées à l'énergie et aux NTICS ont été soutenues par l'État en 2010 dans le cadre d'une politique de relance économique. Pourtant ces départements n'ont pas enregistré de réalisations significatives.

SECTION I - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

Le Ministère de l'énergie s'est vu confié une seule mission l'année 2010, la mission «510 Energie ». Ladite mission comprend deux programmes :

- 031 Administration et Coordination,
- 203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales.

§ 1 - CONSTATS

La performance du MINEN au cours de l'exercice 2010 est donnée par le tableau ci-après :

TABLEAU N° 30 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'ENERGIE

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX DE REALISATION (6= 5/4) En %
031 Administration et Coordination	031-1 Renforcer les prestations des services publics	031-1-1 Indicateur de l'efficacité de l'Etat de la Banque mondiale	75	60	80
203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	203-1 Assurer un approvisionnement d'énergie adéquat, à coût abordable et compétitif	203-1-1 Taux des investissements privés dans le financement du secteur énergie		nd	
	203-2 Augmenter l'accès des ménages à l'électricité	203-2-1 Taux d'accès des ménages à l'électricité (milieu rural)	6,10%	6%	98
		203-2-2 Taux d'accès des ménages à l'électricité (milieu urbain)	15,60 %	16%	102
	203-3 Satisfaire durablement les besoins en bois énergie	203-3-1 Surface des forêts de plantation à des fins énergétiques		nd	
	203-4 Promouvoir l'exploitation rationnelle des sources d'énergie locales	203-4-1 Ressources d'énergie développées ou promues	6	6	100
	203-5 Renforcer l'appui au développement du secteur énergie	203-5-1 Degré de satisfaction des demandeurs de service	1	1	100
	203-6 Promouvoir l'économie d'énergie/efficacité énergétique	203-6-1 Consommation d'énergie par unité de PIB		nd	

Source : RAP 2010

En premier lieu, il convient de signaler que trois (3) sur les huit (8) indicateurs de performance ne sont pas disponibles d'après le RAP. Ces indicateurs concernent notamment le programme « 203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales ». Ce sont les indicateurs :

- Du taux des investissements privés dans le financement du secteur énergie ;
- De la surface des forêts de plantation à des fins énergétiques ;
- De la consommation d'énergie par unité de PIB.

En ce qui concerne les réalisations par programme:

- Programme « 031 Administration et Coordination » : la valeur réalisée est de 60% contre 75% soit un taux de réalisation de 80%.
- Programme « 203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » : le tableau ci-dessus nous montre que les quatre (4) indicateurs, hormis les non disponibles accusent des performances à un niveau d'atteinte avoisinant les 100%. Un taux de

réalisation à 102% pour le niveau d'accès des ménages à l'électricité en milieu urbain mérite d'être souligné.

Toutefois, d'autres problèmes provenant des activités de la JIRAMA ont été avancés dans le PLR.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

La partie qui suit traitera les causes et les éventuelles conséquences de la performance de ce Ministère.

- Programme « 031 Administration et Coordination » : Le taux de réalisation de 80% s'explique, selon le document de suivi budgétaire - 4^{ème} trimestre 2010 par le retard au niveau des nominations, et de ce fait, certaines subdivisions administratives comme la Direction Générale et la Direction Régionale Analamanga n'ont pas pu fonctionner.
- Programme « 203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » : Les motifs suivants ont été évoqués pour la non disponibilité des indicateurs :
 - L'indicateur « 203-1-1 Taux des investissements privés dans le financement du secteur énergie » : il faudrait considérer les autres secteurs tels que biomasse et solaire ;
 - L'indicateur « 203-3-1 Surface des forêts de plantation à des fins énergétiques » : aucune explication n'a été donnée en la matière;
 - L'indicateur « 203-6-1 Consommation d'énergie par unité de PIB » : c'est un indicateur qui ne peut être obtenu que pour une année.

La performance en matière d'accès à l'électricité en milieu urbain est due à l'effort de branchement fait par la JIRAMA.

Pour l'électrification rurale, comme l'ADER (Agence pour le Développement de l'Électrification Rurale) n'a pu réaliser ses activités qu'au cours du quatrième trimestre 2010, la promotion de l'électrification en milieu rural rencontrait des problèmes de déblocage de crédits.

Comme conséquences, cet effort d'électrification contribue à l'amélioration de la vie sociale et économique du pays. Toutefois, il reste limité compte tenu des valeurs cibles fixées qui demeurent assez modestes par rapport aux besoins réels.

Vu d'un autre angle, cela va engendrer des charges fixes supplémentaires pour les nouveaux bénéficiaires des nouveaux branchements et une hausse de la demande en énergie alors que l'offre ne va pas suivre. Par ailleurs, notre production en énergie dépend surtout des produits pétroliers et Madagascar en tant que pays importateur de pétrole, ne peut que subir les fluctuations des prix internationaux, ce qui affectera certainement le développement économique du pays ainsi que le bien-être de la population.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande :

- De bien formuler les indicateurs sur la base des données disponibles ;
- De développer l'exploitation des ressources hydrauliques, biomasses, éoliennes et solaires pour la production d'électricité tout en favorisant l'interconnexion et ainsi de réduire la dépendance aux produits pétroliers
- De tenir compte des contraintes vécues par la population rurale : l'opportunité de trouver des activités génératrices de revenu supplémentaires afin de payer les charges d'électricité demeure incertaine ;
- De se concerter avec les autres Ministères pour évaluer le potentiel des différentes biomasses à vocation énergétique et de faire une étude sur leur véritable apport en matière de production d'électricité ;
- De promouvoir une consommation responsable : une campagne d'information, d'éducation et de communication en matière d'utilisation d'énergie est nécessaire. L'Etat doit donner le bon exemple en s'acquittant régulièrement de ses factures en énergies consommées.

SECTION II - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE TRÈS INSUFFISANTE

Les crédits alloués au Ministère de la Poste, des Télécommunications et des nouvelles Technologies se chiffrent à 5,48 milliards dont 4,43 milliards sont affectés au Budget Annexe Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies.

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après retrace les réalisations du département.

TABEAU N° 31 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE LA POSTE, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES (MPTNT)

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX DE REALISATION (6=5/4) En %
023 Administration et Coordination	023-1 Assurer la gestion rationnelle et rentable des ressources humaines, financières et matérielles	023-1-1 Crédit engagé par rapport au crédit global Budget Général	80%	60%	75
		023-2-1 Crédit engagé par rapport au crédit global Budget annexe	90%	87,73%	97
210 Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales	210-1 Assurer un système de communication efficace et abordable	210-1-1 Nombres de régions dotées de nouveau centre TIC	25	10	40

Source : RAP 2010

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

- Programme « 023 Administration et Coordination » : Le taux d'engagement des dépenses à Budget Général est de 60%, ce qui correspond aux 75% de la valeur cible. Mais si on se réfère au document de suivi budgétaire, cette réalisation n'est que 23%. Ainsi, le même indicateur présente un écart de plus de 50 points sur deux sources différentes. Il est difficile d'évaluer la performance d'une entité sur de telles bases.

Sâgissant du deuxième indicateur « 023-2-1 Crédit engagé par rapport au crédit global Budget annexe », cette réalisation concerne le Budget annexe des Postes et Télécommunications. Une autre partie du rapport consacrée aux Budgets annexes traitera cette question.

- Programme « 210 Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales », un taux de performance de 40% est enregistré. En effet, 10 régions sur les 25 régions prévues ont été dotées de nouveau centre de TIC. Mais cet indicateur suscite une remarque. En effet, aux termes de l'article premier de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions, « il est créé 22 régions à Madagascar » or, ce programme cible 25 régions. Une telle incohérence ne permet pas une appréciation objective de la performance du MPTNT.

Par ailleurs, il est à faire observer que des discordances sont relevées entre le RAP et le document de suivi Budgétaire ainsi que l'exposé de motifs. D'après le RAP, le MPTNT n'a qu'une seule mission « 660 Postes et Télécommunications » déclinée en deux programmes à savoir « 023 Administration et Coordination » et « 210 Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales ». Pourtant le document de suivi budgétaire, qui est un document d'appui du RAP, mentionne une autre mission « 670 TIC ». Par ailleurs, cette mission « 670 TIC » figure dans les tableaux cités dans l'exposé des motifs du PLR¹.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Selon l'exposé de motif, cette faible performance résulte notamment de la diminution des missions à l'extérieur et au changement des responsables au sein du Ministère. Toutefois, la relation de « cause à effet » entre ces motifs et la performance ne semble pas être établie. Certes, la diminution du nombre des missions à l'extérieur affectent le taux de consommation de crédits mais le lien entre les missions extérieures et la création des nouveaux centres de TIC doit être prouvée.

Les différentes discordances entre les documents d'appui du PLR peuvent engendrer une remise en cause de la fiabilité des informations et biaiser l'appréciation de la performance de ce département.

Malgré cela, et comme la Cour joue son rôle d'assistance au parlement, l'on tient à citer ici quelques éventuelles conséquences de la faiblesse de la performance particulièrement :

- Le ralentissement du développement des télécommunications et des NTIC à Madagascar ;
- La persistance d'un coût élevé ;
- Des retombées négatives sur le plan économique et social.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande :

- *De revoir certains indicateurs : l'indicateur « Crédit engagé par rapport au crédit global Budget Annexe » est censé mesurer la performance du Budget Annexe.*
- *De veiller aux qualités des informations fournies ;*
- *De mieux assoir la fixation des valeurs cibles ;*
- *De revoir l'organisation au sein du Ministère même pour plus de performance (Par exemple : éviter les changements fréquents aux postes de décision) ;*
- *De concentrer les efforts sur la vulgarisation et l'exploitation des Nouvelles Technologies de l'Information.*

¹ Tableau n° 14 : Réalisation du PIP par mission, pages 69 et 70.

CHAPITRE IV - LA PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL

Le dernier secteur, à savoir le secteur social, figurant à la deuxième place derrière le secteur administratif en termes de dotation avec un pourcentage de 28%, est également classé deuxième si l'on se réfère aux dépenses qu'il a effectuées puisque 76% des crédits alloués ont été utilisés. Ce positionnement est justifié dans la mesure où le secteur social englobe le Ministère de la Santé et celui de l'Éducation Nationale qui ont respectivement bénéficié d'un crédit de 189,06 milliards d'Ariary et de 444,24 milliards d'Ariary. Sur les crédits alloués à ces deux départements, le premier en a dépensé 123,17 milliards d'Ariary tandis que le second 343,49 milliards d'Ariary.

Le secteur social bénéficie de 20% de l'enveloppe totale du PIP. Dans le domaine de l'éducation, l'investissement est consacré aux constructions nouvelles, à l'équipement des établissements scolaires et les universités. En ce qui concerne le secteur santé, la mise aux normes des infrastructures sanitaires, hôpitaux et Centres de Santé de Base constitue un des objectifs principaux.

Ce secteur composé de 8 Ministères avec 157 objectifs n'a enregistré qu'un taux de performance de 28% en 2010. Ceci résulte surtout du fait que trois départements n'ont pas enregistré des réalisations à un taux de 100%. Ces départements sont :

- le Ministère de la Jeunesse et des Loisirs,
- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique,
- Le Ministère de la Culture et du Patrimoine.

La performance globale du secteur du Social est résumée comme suit :

TABLEAU N° 32 - PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL

MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS REALISEES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4=3/2) En %
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	11	7	63
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	58	23	39
MINISTERE DE LA POPULATION ET DES AFFAIRES SOCIALES	51	13	25
SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	4	1	25
MINISTERE DES SPORTS	7	1	14
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES LOISIRS	17	0	0
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	4	0	0
MINISTERE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE	5	0	0
TOTAL	157	45	28

Sources : PLR et RAP 2010

SECTION I - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE MODERÉE

Seul le Ministère de l'Éducation Nationale a fait preuve d'une performance au-dessus de 50%. En effet, les crédits alloués au Ministère de l'Éducation Nationale s'élèvent à 444,24 Milliards d'Ariary, lesquels ont été dépensés à hauteur de 343,49 Milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation financière de 77%.

Ces ressources sont réparties entre les deux missions assignées au Ministère :

- la mission « 810 Éducation » subdivisée en 05 programmes en l'occurrence :
 - « 027 Administration et Coordination »,
 - « 304 Petite Enfance »,
 - « 305 Enseignement Fondamental 1^{er} Cycle »,
 - « 306 Enseignement Fondamental 2nd Cycle »,
 - « 307 Alphabétisation ».
- la mission « 820 Enseignement Général » déclinée en deux programmes à savoir :
 - « 048 Administration »,
 - « 308 Enseignement Secondaire ».

Pour ce qui est de la réalisation, le taux de performance de ce département est estimé à 63% avec un total de valeurs cibles au nombre de 11 et valeurs réalisées au nombre de 7.

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-contre retrace la performance du MEN.

TABLEAU N° 33 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (MEN)

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX DE REALISATION (6= 5/4) En %
027 Administration et Coordination	027-1 Renforcer les prestations des services publics	027-1-1 Taux d'engagement des dépenses non salariales	82,4%	98,5%	119
	027-2 Décentraliser l'administration publique	027-2-1 Rapport des dépenses des structures déconcentrées sur dépenses des structures centrales	81%	107,6%	132
304 Petite Enfance	304-1 Assurer l'accès de tous les enfants aux opportunités de développement	304-1-1 Taux d'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans la préscolaire	14%	7,9%	56
305 Enseignement Fondamental 1 ^{er} Cycle	305-1 Créer un enseignement primaire performant	305-1-1 Taux d'achèvement du cycle primaire	71%	64,5%	90
		305-1-2 Pourcentage de redoublants	24,9%	26,2%	105
306 Enseignement Fondamental 2 nd Cycle	306-Intensifier le système d'éducation fondamentale de second cycle (collège)	306-1-1 Taux d'achèvement du cycle collégial	23%	24,5%	106
		306-1-2 Pourcentage de redoublants	9,9%	12,8%	129
307 Alphabétisation	307-1 Mettre fin à l'analphabétisme	307-1-1 Nombre de la population de plus de 15 ans alphabétisée	181 800	132 400	72
048 Administration et Coordination	048-1 Renforcer les prestations des services publics	048-1-1 Taux d'engagement des dépenses non salariales	98%	100%	102
308 Enseignement Secondaire	308-1 Améliorer le système d'enseignement secondaire ou Lycée	308-1-1 Taux d'achèvement du cycle secondaire	11,7%	9,1%	77
		308-1-2 Pourcentage de redoublants	10%	10%	100

Source : RAP 2010

Au vu de ce tableau, les points suivants méritent d'être soulignés :

- Programme « 027 Administration et Coordination », les deux objectifs fixés sont atteints avec un taux plus de 100%.
Pour l'objectif « 027-1 Renforcer les prestations des services publics », le « taux d'engagement des dépenses non salariales » est de 98,4%. Cette réalisation est largement supérieure à la prévision qui était fixée à 82,4%. Selon la Revue Budgétaire du 4^{ème} Trimestre exercice 2010, les dépenses sont principalement concentrées au niveau des comptes de la classe 2, c'est-à-dire les dépenses d'investissement. Ceci reflète l'effort d'investissement entrepris par l'Etat dans le domaine de l'éducation.
Pour l'objectif « 027-2 Décentraliser l'administration publique », le rapport des dépenses des structures déconcentrées sur les dépenses des structures centrales est de 107,6% contre une valeur cible de 81%.
- Programme « 304 Petite Enfance », la valeur escomptée relative à l'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans la préscolaire n'est atteinte qu'à moitié avec un taux de réalisation de 56%. En effet, un taux d'inscription de 14% est prévu mais la réalisation n'a affiché qu'un taux d'inscription de 7,9%.
- Programme « 305 Enseignement Fondamental 1^{er} Cycle » le taux d'achèvement du cycle primaire est de 64,5% alors que le résultat attendu est de 71%. L'objectif n'est donc pas atteint.
S'agissant de l'indicateur « 305-1-2 Pourcentage de redoublants », la valeur cible est dépassée avec un taux de 105%. Le pourcentage des redoublants a augmenté, soit 26,2% par rapport à la valeur cible de 24,9%. L'objectif, réduction du taux des redoublants, n'est ainsi pas atteint. Toutefois bien que ces pourcentages soient relativement bas, le département ne doit pas sous-estimer cet indicateur.
- Programme « 306 Enseignement Fondamental 2nd Cycle », les deux indicateurs fixés sont atteints à un taux supérieur à 100%. Néanmoins, leurs significations sont paradoxales. En effet, un taux d'achèvement du cycle collégial dépassant le taux estimé équivaut à une bonne performance tandis qu'un pourcentage important de redoublants peut traduire un mauvais signe pour les responsables. En tout état de cause, les statistiques concernant le programme « 306 Enseignement Fondamental 2nd Cycle », valeurs cibles et valeurs réalisées, demeurent faibles, étant respectivement de 23% et 24,5% pour l'indicateur « 306-1-1 Taux d'achèvement du cycle collégial » et 9,9% et 12,8% pour l'indicateur « 306-1-2 Pourcentage de redoublants ».
- Programme « 307 Alphabétisation », le niveau d'atteinte de l'objectif est de 72%. 132 400 sur les 181 800 personnes constituant la population ciblée ont bénéficié du programme de l'alphabétisation.
- Programme « 308 Enseignement Secondaire », les réalisations sont plus ou moins similaires au programme « 305 Enseignement Fondamental 1^{er} Cycle » : un taux d'achèvement du cycle secondaire non atteint et un pourcentage des redoublants restant stationnaire (10%).

En résumé, ces résultats notamment un taux d'achèvement bas en ce qui concerne l'éducation fondamentale et l'enseignement secondaire, et un pourcentage de redoublants dépassant la prévision à chaque cycle révèlent en quelque sorte une lacune dans le système éducatif malgache.

Le taux de redoublement au niveau de l'éducation fondamentale et de l'enseignement secondaire accuse un niveau assez bas tout en restant stationnaire.

En outre, d'une manière générale, les observations dans l'exposé de motifs coïncident avec celles du Rapport Annuel de performance et celles du document de Suivi Budgétaire. Néanmoins, l'exposé de

motif a mentionné une constatation relative au nombre de nouveaux entrants en classe de 6^{ème} en baisse de 17% laquelle ne peut être vérifiée ni dans le RAP ni dans la Revue budgétaire.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Ce paragraphe traitera les causes de la performance de chaque programme.

- Programme « 027 Administration et Coordination » : La bonne performance constatée au niveau du programme « Administration et Coordination » s'explique selon l'exposé des motifs du Projet de Loi de Règlement par les deux raisons suivantes : l'assistance aux responsables sur l'exécution budgétaire et le suivi de la gestion budgétaire d'une part, et l'application progressive de la déconcentration budgétaire d'autre part.
- Programmes « 304 Petite Enfance » et « 305 Enseignement Fondamental 1er Cycle » : La faible performance des deux programmes « 304 Petite Enfance » et « 305 Enseignement Fondamental 1er Cycle » n'est que la répercussion de la situation socio-économique nationale entraînant des difficultés pour les parents de prendre en charge les frais de scolarisation de leurs enfants d'après l'exposé de motifs.
En outre, concernant le programme « 304 Petite Enfance », il est évoqué dans le document de suivi budgétaire que la Stratégie Nationale de la Petite enfance est en phase de réexamination avant sa validation.
- Programme « 305 Enseignement Fondamental 1^{er} Cycle » : L'on peut avancer que ces faibles taux d'achèvement des études primaires s'expliquent par des difficultés pour les parents de prendre en charge les frais de scolarisations de leurs enfants.
- Programme « 306 Enseignement Fondamental 2nd Cycle » : La performance remarquable pour l'indicateur « 306-1-1 taux d'achèvement du cycle collégial » n'est que l'impact au niveau de communes et même de grands fokontany, de l'ouverture de nouveaux établissements scolaires ainsi que des recrutements et des formations de 2800 nouveaux enseignants². Cette situation résulte également de la politique de l'éducation de proximité étant donné que 80% de la population vivent dans le milieu rural ;
- Programme « 307 alphabétisation » : Le faible niveau de performance du programme « alphabétisation » est imputable à l'insuffisance de la sensibilisation de la communauté régionale et du peu d'intérêt accordé par le public à l'alphabétisation.

Ces différentes causes conjuguées aux constats cités supra peuvent décourager la population à scolariser leurs enfants et risquent d'aggraver l'abandon de l'école.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande :

- d'intégrer d'autre indicateur tel que le taux de scolarisation afin de pouvoir situer le niveau d'accès de la population à l'éducation ;
- de pourvoir à ce que les charges parentales soient allégées pour que les impacts d'une crise socio-économique soient atténués. Les initiatives déjà entamées tel que les KIT et les cantines scolaires sont à encourager ;
- de promouvoir une politique éducative beaucoup plus ambitieuse ;
- de formuler une stratégie claire, réaliste, et stable sur l'éducation nationale ;
- de veiller à ce que les statistiques soient fiables ;
- d'harmoniser les projets à caractère national et international.

² Revue Budgétaire 4^{ème} Trimestre 2010.

SECTION II - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

Dans le secteur social, le Ministère de la Culture et du Patrimoine (MCP) et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESUPRES) ont réalisé une performance insuffisante si on se réfère à la réalisation des valeurs cibles des indicateurs d'objectifs.

En effet, comme le montre le tableau de performance globale du secteur social, aucun des indicateurs d'objectif n'est atteint à 100% pour ces deux ministères.

TABEAU N° 34 - EXTRAIT DU TABLEAU DE PERFORMANCE GLOBALE DU SECTEUR SOCIAL

MINISTÈRES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES ATTEINTES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4=3/2) En %
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESUPRES)	4	0	-
MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE (MCP)	5	0	-

Source : RAP 2010

En ce qui concerne le MCP, ce Ministère a bénéficié de 4,01 milliards d'Ariary de crédits et a consommé 3,05 milliards d'Ariary, soit 75% de taux de consommation de crédits.

Une seule mission « 860 Culture » compose ce ministère. Pour la réaliser, il est doté de 4 programmes, à savoir :

- « 029-Administration et coordination » ;
- « 808-Patrimoine » ;
- « 809-Création » ;
- « 810-Transmission de savoir et démocratisation de la culture ».

§ 1 - CONSTATS

Malgré le fait que le crédit alloué au MCP ne soit pas réalisé à 100%, trois de ses 5 valeurs cibles le sont à plus de 80%.

Le tableau ci-après résumant les objectifs avec leurs indicateurs respectifs, les valeurs cibles et réalisées permet d'évaluer sa performance:

TABLEAU N° 35 - PERFORMANCE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6=5/4) En %
029 Administration et coordination	029-1 Renforcer les prestations des services publics	029-1-1 Taux de satisfaction de services rendus	97%	78%	80
808 Patrimoine	808-1 Identifier, collecter, conserver, valoriser et promouvoir le patrimoine culturel	808-1-1 Nombre de patrimoine restaurés et sauvegardés	8	7	87
809 Création	809-1 Créer des forums de dialogue culturel	809-1-1 Nombre de manifestations culturelles représentatives des régions soutenues	15	8	53
810 Transmission de savoir et démocratisation de la culture	810-1 Professionnaliser les artistes	810-1-1 Nombre de techniciens et d'opérateurs culturels formés	40	35	87
		810-1-2 Nombre de nouvelle création d'art et de design appuyés	15	9	60

Source : RAP 2010.

Aucune des valeurs cibles n'a été atteinte à 100%.

Outre le RAP, le document de revue budgétaire (4^{ème} trimestre) sert d'appui pour l'analyse qui suit :

- Programme « 029-Administration et coordination » : en ce qui concerne le taux de satisfaction des services rendus, le MCP a obtenu un résultat de 78%.
- Programme « 808-Patrimoine » : l'indicateur « 808-1-1 Nombre de patrimoine restaurés et sauvegardés » avec un taux de réalisation de 87% détient le meilleur résultat.
Ainsi, les réalisations suivantes sont à mettre au compte de ce programme :
 - l'établissement et la signature du protocole d'accord entre le Ministère et la Commune rurale Miary-Toliary II sur la gestion du site culturel « Fihamy de Miary »;
 - la restauration des cours et jardins de la Résidence du Premier Ministre Rainilaiarivony à Amboditsiry ;
 - le déblaiement des constructions délabrées dans la cour est du Musée et le rafraichissement de la peinture du Musée Andafiavaratra;
 - la valorisation du site Cirque rouge devenu un Patrimoine National et du village touristique à Mahajanga ;
 - la restauration du site ex-galerie 6 et de la Bibliothèque nationale à Ampelohy;
- Programme « 809-Création » : l'écart le plus important est observé au niveau de ce programme composé de l'indicateur « 809-1-1 Nombre de manifestations culturelles représentatives des régions soutenues ». Si 15 manifestations culturelles représentatives des régions soutenues sont prévues, 8 seulement ont été effectuées.

Néanmoins, les réalisations ci-après sont accomplies par ce programme :

- la participation à la célébration du 50^{ème} anniversaire de l'indépendance et à l'inauguration de l'hôtel de ville ;

- la participation à des festivals régionaux : REBEKE (Région Androy), MAMAHOAKA (Région Vakinankaratra), MITSAKA (Région Analanjirofo), SUBAYA, TRATRO (Région Sofia), VOLAMBETOHAHA (Région Amoron'An'Alany).

- Programme « 810-Transmission de savoir et démocratisation de la culture » : l'objectif « 810-1-1 nombre de techniciens et d'opérateurs culturels formés », avec taux de réalisation de 87% fait partie des meilleurs résultats du MCP.

Toutefois, il est observé le manque de performance du programme « 810 Transmission de savoir et démocratisation de la culture » notamment l'objectif « 810-1-2 Nombre de nouvelle création d'art et de design appuyés ». Ainsi, pour ce dernier avec une valeur cible de 15, il n'a pu réaliser que 9.

Pour ce programme, le MCP a obtenu les résultats suivants qui ont pour objectif la professionnalisation des artistes :

- l'inauguration des bâtiments « Faribolan'ny Mpanankanto » ;
- la réhabilitation de la salle de musique du CNEMD ;
- l'organisation de l'« Atelier de réflexion sur l'exercice du métier d'Artiste et les stratégies de lutte contre le Piratage » ;
- le lancement officiel du système hologramme ;
- la mise en œuvre de la politique du livre.

S'agissant de la conformité de l'exposé des motifs du PLR pour 2010 par rapport aux documents sources, rien n'est à signaler sur le RAP 2010.

Toutefois, pour ce qui est de la réalisation financière notamment le crédit consommé, une discordance subsiste entre le PLR et le Document de suivi budgétaire. En effet, dans ce dernier le CST a bénéficié de 4,01 milliards d'Ariary de crédits et en a consommé 3,67 milliards d'Ariary, soit 91% de taux de consommation de crédits.

De plus, le PLR 2010 fait mention du « déclassement de priorité des créations » comme motif de la non réalisation de la valeur cible de l'indicateur d'objectif « 810-1-2 Nombre de nouvelle création d'art et de design appuyés ». Pourtant, ce motif ne figure pas dans le document de suivi budgétaire quatrième trimestre 2010.

Il y a lieu de constater que malgré ses réalisations au cours de l'exercice 2010, la performance du MCP demeure insuffisante pour différentes raisons.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

A la lecture du document de suivi budgétaire du quatrième trimestre de l'exercice 2010, le manque de performance du MCP est dû principalement par l'attente de la LFR et l'absence de réalisation pour le 3^{ème} trimestre. De plus, une réduction des crédits budgétaires à hauteur de 50% est constatée suite à l'adoption de cette LFR.

Vu le contexte vécu par le gouvernement de transition marqué par le manque de ressources budgétaires, la culture et le patrimoine ne seront sûrement pas la priorité.

Une partie des valeurs cibles du MCP n'a pas pu être atteinte en raison des causes énumérées ci-dessus.

S'agissant du programme « 029 Administration et coordination », une différence de 19% est observée entre la valeur cible et la valeur réalisée en ce qui concerne le taux de satisfaction de services rendus.

Dans le programme « 808 Patrimoine », un patrimoine sur les huit prévus n'a pas pu être ni restauré ni sauvegardé.

S'agissant du programme « 809 Création », 7 « manifestations culturelles représentatives des régions soutenues » n'ont pas pu se tenir.

Enfin, 5 techniciens et opérateurs culturels n'ont pas pu être formés et 6 nouvelles créations d'art et de design n'ont pas été appuyées.

L'insuffisance de performance de la mission « Culture » aura certainement pour conséquence une faible valorisation de la culture et du patrimoine du pays ainsi qu'une faible reconnaissance des acteurs dans le domaine de l'art et de la culture.

Qui plus est, la culture et le patrimoine sont un moyen d'affirmer une identité, source de cohésion dont le bienfait pour notre pays n'est plus à démontrer. Le manque de performance de cette mission peut même toucher l'orientation de la politique générale de l'État.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande :

- d'apporter le plus de soin à la confection du document de suivi budgétaire suivant les instructions de la Direction Générale du Budget ;
- de ne porter dans le projet de loi portant Loi de Règlement, notamment la partie évaluation de la performance des pouvoirs publics, que les informations contenues dans les documents sources mentionnées dont le rapport annuel de performance et les documents de suivi budgétaire de l'exercice concerné ;
- l'actualisation des valeurs cibles des indicateurs d'objectifs simultanément à l'adoption d'une LFR dans la mesure où cela facilite l'appréciation des valeurs réalisées ;
- pour éviter la sous-estimation des valeurs cibles, de les déterminer en tenant compte des nécessités de développement du secteur (étant donné que le pays recommence à trouver les voies et moyens de financement du budget) pour donner au budget son rôle d'instrument pour le développement ;
- concernant le programme « 029 Administration et coordination », en plus de l'indicateur déjà existant, l'utilisation de l'indicateur « Délai de traitement des dossiers administratifs (Moyenne d'heures pour le traitement des dossiers) », jugé pertinent et facile à apprécier et évaluer ;
- à propos du programme « 808 Patrimoine », l'insertion d'un nouvel indicateur reflétant la fréquentation du patrimoine culturel permettant d'apprécier l'efficacité de sa promotion suite à son identification, sa collection, sa conservation et sa valorisation ;

Enfin, sur l'insuffisance de la performance du MCP, la Cour estime que celle-ci peut être améliorée si la politique et la stratégie relatives aux arts, à la culture et le patrimoine sont bien définies, stables et pérennes. Les changements fréquents d'organisation et de responsables vont aussi à l'encontre d'une bonne performance.

Telles sont les principales observations et les recommandations de la Cour sur le PLR 2010.

- Vu le projet de Rapport N°10/15-RAP/ADM/AVA du 30 juin 2015 sur le Projet de Loi de Règlement pour 2010 et entendu en leurs observations les Rapporteurs M. ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noël, M. RASERIJONA Louis José, Présidents de Chambre, Mme RASAMIMANANA S.M. Patricia, Mme RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde, Mme EMILISOA Lalaniaina Caroline, Conseillers, M. SAMIMAMY Aina, M. RASAMISON Veloharison Niavo, M. RASOLOFONIRINA Rija et Mlle RAKOTONDRAJAO Onisoa, Auditeurs ;

- Vu la Conclusion n°11/2015-ADM du 07 juillet 2015 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Mme SAHONDRANILALA Razafimiantsoa, Commissaire Général du Trésor Public p.i., Mme. RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka, Commissaire du Trésor Public, M. RASOLONJATOVO Jean Michel, Avocat Général, M. KOERA Ravelonarivo Nathanaël et Mme. RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette, Substituts Généraux.

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes en formation toutes chambres réunies, en son audience du neuf juillet deux mil quinze ;

Conformément à l'Ordonnance n°22/15-FJ du 06 juillet 2015 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la commission d'examen, ont siégé :

○ **Président**

- M. RAVELOARIJAONA Boanary, Président de la Cour,

○ **Membres**

- Mme. RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy, Président de Chambre ;
- Mme RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre ;
- M. RAMAHADISON Solofoniaina Olivier, Conseiller ;
- M. RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller ;
- M. RAKOTONDRAINY Jean de La Croix, Conseiller ;
- M. ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Conseiller.

En présence de :

- M. RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Auditeur ;
- M. RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur ;
- M. ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Auditeur ;
- Mme RAMANDRAIBE Haja, Auditeur.

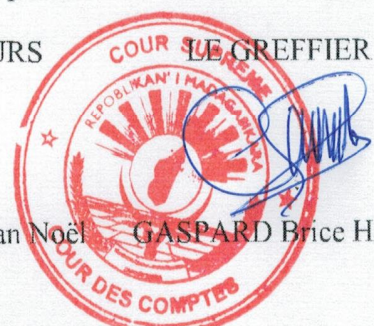
Assistés de Maître GASPARD Brice Hariliva, greffier tenant la plume.



RAVELOARIJAONA Boanary



ANDRIAMBOLANIRINA A. Jean Noël



GASPARD Brice Hariliva

Transmis sous n° 14 CS/COMPTES du 28 JUIL 2015 à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget "pour notification".

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I - ETAT DES DEPENSES DE L' IMPRIMERIE NATIONALE	66
ANNEXE II - ETAT DES RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE	67
ANNEXE III - ETAT DES DEPENSES DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	68
ANNEXE IV - ETAT DES RECETTES DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	69
ANNEXE V - PREVISIONS ET REALISATIONS PAR INSTITUTION ET MINISTERE.....	70

ANNEXE I - ETAT DES DEPENSES DE L' IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Crédits Définitifs	Dépenses effectuées	Structure En %
246	Matériels et Outillages	4 150 000 000,00	823 410 200,35	15,80
247	Matériel automobile	120 000 000,00	2 165 000,00	0,04
INVESTISSEMENT		4 270 000 000,00	825 575 200,35	15,85
60	Charges de personnel	1 931 000 000,00	1 417 874 292,60	27,21
61	Achats de biens	6 653 500 000,00	2 648 487 704,45	50,83
62	Achats de services et charges permanentes	516 000 000,00	141 701 394,80	2,72
63	Dépenses d'intervention	30 000 000,00	-	
64	Impôts et taxes	1 065 000 000,00	111 536 570,00	2,14
65	Transfert et subvention	62 000 000,00	47 907 831,00	0,92
67	Charges diverses	32 000 000,00	17 057 505,00	0,33
FONCTIONNEMENT		10 289 500 000,00	4 384 565 297,85	84,15
TOTAL GENERAL		14 559 500 000,00	5 210 140 498,20	100,00

Sources: Annexes au PLR, Compte définitif de l'exercice 2010

ANNEXE II - ETAT DES RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévision	Recouvrements effectués	Structure En %
7721	Prestation de service	1 500 000,00	38 775,00	0,00
7722	Produits finis	2 500 000 000,00	7 647 058 789,55	83,65
7724	Produits résiduels	10 000,00	-	
7725	Travaux	7 787 970 000,00	382 497 253,20	4,18
7726	Marchandises	10 000,00	-	
7781	Annulation des mandats	10 000,00		
7782	Recouvrement sur trop payé	-	1 945 635,00	0,02
7788	Autres produits occasionnels	-	284 432 845,01	3,11
7783	Excédent des BA	4 270 000 000,00	825 575 200,35	9,03
TOTAL		14 559 500 000,00	9 141 548 498,11	100,00

Sources: Annexes au PLR, Compte définitif de l'exercice 2010

ANNEXE III - ETAT DES DEPENSES DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Crédits Définitifs	Dépenses effectuées	Structure En %
21	Immobilisations corporelles	181 100 000,00	103 174 894,00	3,30
23	Immobilisations incorporelles en cours (construction ou réhabilitation voies et réseaux)	8 000 000,00	-	
INVESTISSEMENT		189 100 000,00	103 174 894,00	
60	Charges de personnel	1 944 815 000,00	1 166 027 387,00	37,32
61	Achats de biens	650 865 500,00	581 609 641,00	18,61
62	Achats de services et charges permanentes	1 347 369 500,00	992 540 930,00	31,77
64	Impôts et taxes	4 100 000,00	66 480,00	0,00
65	Transfert et subvention	288 300 000,00	281 060 442,00	9,00
67	Charges diverses	2 450 000,00	-	
FONCTIONNEMENT		4 237 900 000,00	3 021 304 880,00	
TOTAL DEPENSES		4 427 000 000,00	3 124 479 774,00	100,00

Sources: Annexes au PLR, Crédits sans emplois 2010

ANNEXE IV - ETAT DES RECETTES DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévisions	Recouvrements effectués	Structure En %
7710	Redevance	4 427 000 000,00	3 858 843 137,00	62,75
7730	Produits des activités annexes	-	1 335 000,00	0,02
7783	Excédents budgets annexes	-	2 242 344 909,00	36,46
7900	Autres recettes	-	46 890 709,00	0,76
TOTAL		4 427 000 000,00	6 149 413 755,00	100,00

Sources: Annexes au PLR, Crédits sans emplois 2010

ANNEXE V - PREVISIONS ET REALISATIONS PAR INSTITUTION ET MINISTERE

(En Ariary)

CODE	INSTITUTIONS ET MINISTRES	PREVISIONS	REALISATIONS	Taux de consommation en %
1	PHAT	265 583 372 883,00	246 728 281 022,09	92,90
2	CST	13 689 289 329,00	12 051 829 751,16	88,04
3	CT	9 574 103 312,00	8 705 973 044,90	90,93
4	HCC	2 367 431 708,00	1 564 693 579,60	66,09
5	PRIMATURE	31 947 327 741,00	16 237 534 777,45	50,83
11	MAE	49 081 807 127,00	36 645 278 780,36	74,66
12	MFA	119 076 460 737,00	116 729 074 848,49	98,03
13	SEG	83 580 390 809,00	82 940 547 091,90	99,23
14	MI	54 079 283 668,00	51 681 808 429,62	95,57
15	MSI	64 659 781 849,00	59 180 320 480,09	91,53
16	MINJUS	64 084 257 847,00	59 415 551 967,63	92,71
21	MFB	511 972 363 942,00	476 234 304 075,60	93,02
25	MEI	11 774 510 128,00	5 888 721 963,15	50,01
32	MFPTLS	8 957 560 832,00	7 073 766 505,64	78,97
35	MTA	2 834 287 003,00	2 715 803 834,60	95,82
36	MINCOM	8 786 797 796,00	7 580 194 852,60	86,27
37	MINCOMM	7 723 164 560,00	6 330 564 039,47	81,97
41	MINAGRI	124 378 294 252,00	59 229 269 816,89	47,62
42	MINEL	7 826 429 174,00	7 408 000 147,83	94,65
43	MPRH	10 305 538 603,00	6 433 990 448,22	62,43
44	MEF	14 980 599 294,00	8 083 890 972,15	53,96
51	MINEN	44 771 132 846,00	4 006 118 999,99	8,95
52	MINEAU	75 418 491 458,00	14 305 237 874,00	18,97
53	MINMINES	1 965 372 929,00	1 854 229 439,20	94,34
61	MTPM	128 113 941 269,00	49 670 301 325,69	38,77
62	MATD	144 718 133 139,00	54 862 000 621,90	37,91
63	MINTRANS	20 822 076 015,00	9 804 377 285,69	47,09
66	MTPNT	1 057 254 462,00	249 398 106,00	23,59
71	MINSAN	189 059 900 417,00	123 168 208 670,19	65,15
75	MJL	3 277 718 413,00	2 905 032 439,94	88,63
76	MPAS	9 457 604 166,00	7 883 183 657,80	83,35
78	MINSPTS	11 883 053 081,00	11 355 169 018,77	95,56
81	MEN	444 243 581 723,00	343 486 940 119,71	77,32
83	SETFP	16 523 376 892,00	15 419 052 273,25	93,32
84	MESUPRES	81 088 896 821,00	75 497 961 863,60	93,11
86	MCP	4 016 715 457,00	3 051 967 388,40	75,98
TOTAL GENERAL		2 643 680 301 682,00	1 996 378 579 513,57	75,52

Source : BCSE 2010

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS.....	I
LISTE DES INSTITUTIONS ET DES MINISTÈRES	II
LISTE DES TABLEAUX.....	III
LISTE DES GRAPHIQUES	IV
SOMMAIRE	V
SYNTHESE	VI
INTRODUCTION	1
TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010	2
CHAPITRE I - LES CADRES INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE.....	2
SECTION I - Cadre institutionnel.....	2
SECTION II - Cadre juridique	2
§ 1 - L'Ordonnance portant loi de finances pour 2010.....	2
§ 2 - L'Ordonnance portant loi de finances rectificative	3
CHAPITRE II - CONTEXTE POLITIQUE, SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER.....	3
SECTION I - Contexte politique et social.....	3
SECTION II - Contexte économique et financier.....	3
§ 1 - Contexte économique	3
§ 2 - Contexte budgétaire.....	4
TITRE I - ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	7
GENERALITES.....	7
SECTION I - Observations d'ordre général	7
§ 1 - Retard de production	7
§ 2 - Les insuffisances constatées	7
SECTION II - Présentation des résultats généraux de l'exécution DES lois de finances POUR 2010	8
CHAPITRE I - LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE I).....	9
SECTION I - Situation des recettes budgétaires	9
§ 1 - Présentation générale	9
§ 2 - Analyse par catégorie de recettes.....	10
SECTION II - Les opérations de dépenses	13
§ 1 - Contexte de l'exécution des dépenses budgétaires	13
§ 2 - PRESENTATION DE LA SITUATION DES CREDITS.....	13
§ 3 - Analyse par programme des dépenses budgétaires.....	13
§ 4 - Insuffisances et irrégularités constatées	17
CHAPITRE II - LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)	20
SECTION I - Présentation générale des résultats.....	20
§ 1 - Présentation générale	20
§ 2 - Observation sur le mode de budgétisation.....	20
SECTION II - Analyse par Budgets Annexes	21
§ 1 - Le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale	21
§ 2 - Le Budget Annexe des Postes et Télécommunications.....	22
CHAPITRE III - LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III)	23
SECTION I - Présentation générale.....	23
SECTION II - Résultats des opérations par comptes particuliers du Trésor.....	24
§ 1 - Comptes de commerce.....	24
§ 2 - Les autres CPT	25
CHAPITRE IV - LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR (CADRE IV)	28
SECTION I - Résultats généraux.....	28

SECTION II - Résultats par nature d'opération.....	28
§ 1 - Les résultats en matière de recettes	29
§ 2 - Les résultats en matière de dépenses	29
CHAPITRE V - LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (CADRE V).....	30
SECTION I - Présentation générale.....	30
§ 1 - Absence de sincérité dans les comptes de l'Etat.....	30
§ 2 - Informations insuffisantes concernant les opérations de la dette intérieure.....	30
SECTION II - Résultats généraux.....	31
CHAPITRE VI - LES DEPASSEMENTS DE CREDITS.....	32
SECTION I - Les dépassements en matière de crédits limitatifs	32
SECTION II - Les dépassements en matière de crédits évaluatifs.....	33
CHAPITRE VII - LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES	35
SECTION I - Présentation des résultats de l'année 2010	35
SECTION II - Situation du compte permanent du Trésor	35
TITRE II- APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET DES MINISTERES.....	36
EVOLUTION GLOBALE DE LA PERFORMANCE (2009-2010)	36
CHAPITRE I - LA PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF	38
SECTION I - Les Institutions et Ministères à performance modérée	39
§ 1 - Constats	40
§ 2 - Causes et conséquences.....	41
SECTION II - les Ministères à performance insuffisante	42
§ 1 - Constats	42
§ 2 - Causes et conséquences.....	43
CHAPITRE II - LES PERFORMANCES DU SECTEUR PRODUCTIF	43
SECTION I - Les ministères à performance satisfaisante.....	44
§ 1 - Constats	45
§ 2 - Causes et conséquences.....	46
SECTION II - Les Ministères à performance modérée.....	47
§ 1 - Constats	47
§ 2 - Causes et conséquences.....	48
SECTION III - Les Ministères à performance insuffisante.....	48
§ 1 - Constats	49
§ 2 - Causes et conséquences.....	50
CHAPITRE III - LA PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE	51
SECTION I - Les Ministères à performance insuffisante.....	51
§ 1 - Constats	52
§ 2 - Causes et conséquences	53
SECTION II - Les Ministères à performance très insuffisante.....	54
§ 1 - Constats	54
§ 2 - Causes et conséquences.....	55
CHAPITRE IV - LA PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL	56
SECTION I - Les Ministères à performance modérée.....	57
§ 1 - Constats	57
§ 2 - Causes et Conséquences.....	59
SECTION II - Les Ministères à performance insuffisante.....	60
§ 1 - Constats	60
§ 2 - Causes et conséquences.....	62
LISTE DES ANNEXES.....	65
TABLE DES MATIERES.....	71